

# ANALISIS CSIS

## Otonomi dan Demokratisasi

- Pengarahan Mobilitas Penduduk dalam PJP II
- Koperasi: Teori Serta Implikasi Kebijakan dan Riset
- Dimensi Poleksosbud Pengembangan Industri di IBT: Studi Kasus Manado dan Bitung
- Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional
- Demokratisasi dalam Perspektif Negara dan "Civil Society"
- Alokasi Dana Pendidikan: Berbagai Kalkulasi
- DOKUMEN: Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-27 Percepat Proses Membangun Saling Percaya di Kawasan Asia Pasifik



# Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# ANALISIS CSIS

TAHUN XXIII, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1994

## Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 268
- Pengarahan Mobilitas Penduduk dalam PJP II  
*Prijono Tjiptoherijanto* 270
- Koperasi: Teori Serta Implikasi Kebijakan dan Riset  
*Sudarsono Hardjosoekarto* 293
- Dimensi Poleksosbud Pengembangan Industri di IBT:  
Studi Kasus Manado dan Bitung  
*Riza Sihbudi* 301
- Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional  
*Happy Bone Zulkarnain* 320
- Demokratisasi dalam Perspektif Negara dan  
"Civil Society"  
*Faisal Siagian* 331
- Alokasi Dana Pendidikan: Berbagai Kalkulasi  
*Medelina K. Hendytio* 346
- *Dokumen*: Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-27  
Percepat Proses Membangun Saling Percaya  
di Kawasan Asia Pasifik  
*Tim Departemen Hubungan Internasional* 355



## Pengantar Redaksi

---

**G**EJALA perpindahan penduduk menurut *Prijono Tjiptoherijanto* mengisyaratkan mobilitas tenaga kerja, khususnya sebagai akibat tidak meratanya kesempatan kerja dewasa ini. Dari segi pendapatan, pendidikan dan curahan kerja ternyata penduduk migran relatif lebih baik daripada pada umumnya penduduk nonmigran. Maka, pembangunan wilayah dapat diupayakan untuk meratakan dan menyebarkan kependudukan, mengingat terlalu padatnya penduduk membahayakan daya dukung alam dan kekurangan penduduk tidak mendayagunakan sumber-sumber daya. Bagaimanapun kesenjangan kependudukan sejauh ini terutama karena masih belum menyebarnya pembangunan industri atau fasilitas perkotaan ke luar Jawa, terutama di Kawasan Timur Indonesia. Dalam hal ini kerja sama antarpemprovinsi di Jawa dan Luar Jawa, perlu ditingkatkan guna menunjang transmigrasi swakarsa dan perlu dikembangkan sistem insentif perpindahan tenaga kerja ke daerah berpenduduk jarang.

Dikemukakan oleh *Sudarsono Hardjosoekarto* bahwa belum berhasilnya gerakan koperasi di Indonesia bukanlah karena terbelakangnya masyarakat pedesaan, melainkan sebagai akibat kelemahan pada tingkat pemikiran dan operasional. Sebagaimana koperasi di negar-negara yang telah berkembang pesat dalam usaha ekonominya, maka di Indonesia pun pemikiran akademis, formulasi gerakan, dan dukungan hukum maupun kebijakan pemerintah dalam perkoperasian seharusnya dapat menunjang kemajuan kepentingan kolektif koperasi. Di samping itu sekaligus juga menjamin keuntungan optimal usaha perorangan anggotanya, serta menanamkan *share value*, saling kenal, saling percaya dan semangat kerja sama untuk mengatasi adanya konflik kepentingan individual.

Dimensi Poleksosbud pengembangan industri di Kawasan Indonesia Bagian Timur dikaji oleh *Riza Sihbudi* berdasarkan kasus Manado dan Bitung. Dalam investasi masih banyak surat izin harus diurus ke Jakarta, maka pengusaha daerah mengeluarkan biaya tinggi dengan waktu lebih lama. Dana pinjaman pun diurus di bank Jakarta, dan mereka juga di-anaktirikan dibanding pengusaha dari Jakarta. Birokrasi daerah masih pula menghambat dengan izin usaha yang berbelit-belit. Setelah beroperasi, pabrik-pabrik hampir tak menyumbang bagi daerah karena sumbangan lebih banyak ke pusat. Dana perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dari pusat jatuhnya di propinsi dan bukan ke kabupaten tempat proyek, sehingga melambatkan pelaksanaan proyek. Apalagi pemerintah pusat selalu menunjukkan dominasinya: kalau pengusaha dari pusat sudah mendapat restu Jakarta, pemerintah daerah tak berkutik. Jadi, pembangunan Kawasan Indonesia Bagian Timur sampai kini masih pada taraf pernyataan politik. Supaya daerah-daerah tadi bisa maju, harus ada otonomi penuh: semua perizinan dunia usaha cukup ditangani daerah. Juga harus ada penerbangan atau ekspor/impor langsung ke luar negeri, khususnya ke Asia-Pasifik.

Masalah *keterbukaan dan demokratisasi* yang dilontarkan Presiden Soeharto pada Pidato Pengantar HUT RI ke-44 dalam Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1989 memperoleh



sambutan hangat dari masyarakat politik kita. Berbagai pertanyaan timbul antara lain adakah peluang bagi timbulnya proses demokratisasi dilihat dari segi regional? Bagaimana menyingkap masalah demokratisasi dalam perspektif regional dengan tekanan utama pada otonomi yang mengarah pada desentralisasi? *Happy Bone Zulkarnain* mengemukakan bahwa dalam era PJPT II desentralisasi diakui merupakan kebutuhan bagi pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Akan tetapi pada pihak lain, adanya pemusatan kekuasaan yang berlebihan dan kekuasaan pemerintah daerah yang sangat rapuh akan menyulitkan untuk menampilkan *interdependensi* secara struktural. Oleh karena itu perlu ada suatu terobosan secara sektoral dan struktural di mana potensi Dati II dapat teraktualisasikan secara riil. Sehingga semua komponen berpeluang bertanggungjawab dalam memikul beban pembangunan.

Masyarakat yang kuat merupakan prasyarat demokratisasi. Dengan prasyarat inilah ada peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan segala kapasitasnya juga dalam hubungannya dengan negara. Peran serta masyarakat amat dipengaruhi oleh budaya politik setempat. *Faisal Siagian* mengemukakan bahwa partisipasi politik merupakan indikator untuk menilai apakah suatu negara itu demokratis atau tidak. Namun partisipasi tersebut juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan pengalaman politik masyarakat itu sendiri. Salah satu indikator dalam menilai peran serta masyarakat dalam kancah politik adalah eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat. Walaupun fungsi DPR amatlah strategis, namun iklim kelembagaan pada umumnya dirasa kurang mendukung pelaksanaan demokrasi dan demokratisasi tersebut.

*Medelina K. Hendytio* mengemukakan bahwa alokasi dana pada jenjang pendidikan dasar memberikan kemanfaatan umum tertinggi, dibandingkan dengan alokasinya pada jenjang pendidikan yang lainnya. Subsidi pada pendidikan tinggi menghasilkan kemanfaatan individual yang jauh lebih besar daripada kemanfaatan sosialnya. Maka menurut Bank Dunia, subsidi pendidikan tinggi perlu ditinjau kembali karena terutama menguntungkan si penerima pendidikan dan kurang berdampak pada masyarakat luas. Sebab manfaatnya yang lebih besar bagi individu dan kelompok, sudah sewajarnya keterlibatan masyarakat (yang bersangkutan) dan sektor swasta justru semakin didorong untuk membiayai penyelenggaraan universitas.

Sidang Para Menlu ASEAN ke-27 di Thailand yang didahului dengan SOM telah mengeluarkan komunike bersama yang antara lain berisi tentang perlunya ditingkatkan hubungan ASEAN dengan empat negara Asia Tenggara lainnya, dan mengulangi komitmen ASEAN untuk menerima keanggotaan Vietnam dalam ASEAN, serta menginstruksikan para pejabat dan Sekjen ASEAN untuk segera mengadakan konsultasi dengan pejabat Vietnam tentang modalitas dan pengaturannya. Ringkasan Peristiwa yang diberi judul "Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-27 Percepat Proses Membangun Saling Percaya di Kawasan Asia Pasifik" juga memuat Pertemuan Forum Regional (ARF) serta Pertemuan Para Menlu ASEAN dengan mitra dialognya (PMC), yang disusun oleh *Tim Departemen Hubungan Internasional*.



# Pengarahannya Mobilitas Penduduk dalam PJP II

*Prijono Tjiptoherijanto*

## Pendahuluan

**P**EMBANGUNAN yang dilaksanakan di seluruh wilayah tanah air telah meningkatkan partisipasi angkatan kerja, termasuk angkatan kerja wanita. Demikian pula halnya dengan persebaran penduduk melalui pembangunan transmigrasi dan penyebaran angkatan kerja antardaerah (AKAD) telah makin menyeimbangkan persebaran penduduk di daerah luar Pulau Jawa. Perpindahan penduduk ke luar Pulau Jawa melalui program transmigrasi selama PJP I berjumlah sekitar 8 juta orang. Dibandingkan dengan angka migrasi ke Pulau Jawa, jumlah migrasi ke luar Pulau Jawa masih lebih besar. Dengan berkembangnya program transmigrasi ke luar Pulau Jawa telah tercipta lapangan kerja baru untuk sekitar 1,5 keluarga.

Ketimpangan persebaran penduduk di daerah Jawa-Madura-Bali-Lombok (JAMBAL) dengan luar JAMBAL mengakibatkan

sumber daya alam di daerah padat penduduk mengalami tekanan eksploitasi berlebihan, sedangkan di daerah jarang penduduk kurang dikelola secara efektif. Sementara itu, perpindahan penduduk dari Pulau Jawa ke luar Pulau Jawa sebagian besar adalah para petani dan buruh tani beserta keluarganya yang relatif berpendidikan rendah. Sebaliknya, perpindahan penduduk ke Pulau Jawa sebagian besar berusia muda, belum menikah serta relatif lebih berpendidikan. Keadaan ini kurang menguntungkan bagi upaya peningkatan kualitas SDM di luar Pulau Jawa. Demikian pula, peningkatan arus urbanisasi penduduk dari desa ke kota, perluasan wilayah perkotaan dan berkembangnya kawasan pedesaan menjadi perhatian, karena menyebabkan pola perpindahan yang kurang mendukung penyebaran tenaga kerja yang lebih seimbang di berbagai daerah. Maka mobilitas dan pemerataan persebaran penduduk justru mengganggu daya dukung lingkungan dan kurang selaras dengan kebutuhan tenaga kerja.

Penanganan keseimbangan persebaran



penduduk tidak dapat ditangani oleh satu sektor/instansi, tetapi harus melibatkan berbagai sektor baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Untuk itu diperlukan suatu mekanisme koordinasi antarsektor yang terkait baik pada tingkat pusat maupun daerah. Mekanisme ini perlu dikembangkan agar pelaksanaan kebijaksanaan satu sektor tidak bertentangan dengan sektor lainnya, sehingga upaya penyebaran penduduk yang diharapkan dapat tercapai secara optimal.

**Gambaran Keadaan Persebaran dan Migrasi Penduduk Selama PJP I**

*1. Pola Migrasi di Indonesia*

Migrasi merupakan perpindahan penduduk dari satu daerah ke daerah lainnya yang menyangkut perubahan tempat kediaman. Dalam pembahasan pola migrasi di sini akan didasarkan pada migrasi semasa hidup dan migrasi risen.

*(a) Migrasi Semasa Hidup\**

Tabel 1 menyajikan data migrasi semasa hidup: masuk, keluar dan neto untuk setiap propinsi di Indonesia pada tahun 1971, 1980 dan 1990. Jumlah migran semasa hidup antarpropinsi di Indonesia meningkat dari 5,8 juta pada tahun 1971 menjadi 10,2 juta pada tahun 1980 dan terus meningkat menjadi 14,8 juta pada tahun 1990. Sebagian besar propinsi di Sumatera dan Kalimantan mengalami migrasi neto positif, di mana jumlah migrasi masuk lebih besar dibanding mi-

grasi keluarnya. Di Pulau Jawa, sampai tahun 1980 hanya DKI Jakarta yang mengalami migrasi neto positif. Pada tahun 1990, selain DKI Jakarta, Jawa Barat juga memiliki migrasi neto positif.

Ternyata sekitar sepertiga dari migran masuk ke Jawa Barat berasal dari Jakarta. Di pihak lain, jumlah migrasi dari DKI Jakarta ke Jawa Barat tersebut merupakan 75,55% dari jumlah migrasi keluar dari DKI Jakarta. Penduduk Jakarta yang pindah ke Jawa Barat itu kemungkinan besar adalah mereka yang pindah ke daerah "tepi-luar" Jakarta (daerah yang menyambung dengan kepadatan Jakarta, tetapi secara administrasi termasuk wilayah Jawa Barat, khususnya wilayah BOTABEK).

Tabel 2 menunjukkan distribusi persentase dari migrasi semasa hidup: masuk dan keluar menurut propinsi. DKI Jakarta merupakan daerah tujuan utama migran. Pada tahun 1971, 31,18% migrasi antarpropinsi di Indonesia menuju DKI Jakarta. Pada tahun 1990, DKI Jakarta dan Jawa Barat menampung 37,75% dari migrasi antarpropinsi di Indonesia. Jawa Tengah merupakan daerah asal utama dari migrasi keluar antarpropinsi di Indonesia, menyusul Jawa Barat dan Jawa Timur.

Tabel 3 menunjukkan proporsi migran masuk dan keluar terhadap jumlah penduduk di masing-masing propinsi. Pada tahun 1971, 40,70% penduduk DKI Jakarta adalah migran semasa hidup atau bukan kelahiran DKI Jakarta. Lebih dari sepertiga penduduk Lampung juga bukan kelahiran Lampung. Pada tahun 1990, proporsi penduduk migran di DKI Jakarta maupun Kalimantan Timur lebih dari 30%. Di Propinsi Riau, Jambi, Bengkulu dan Lampung proporsi penduduk migran mencapai lebih dari 20%.

\*Pembahasan mengenai migrasi ini diambil dari makalah Secha Alatas "Masalah Migrasi dan Urbanisasi" yang disampaikan dalam *Pertemuan Kajian Pola Persebaran Penduduk di Daerah Perkotaan*, Bandung, 26-27 November 1993.



Tabel 1

MIGRASI SEMASA HIDUP (MASUK, KELUAR DAN NETO) UNTUK SETIAP PROPINSI DI INDONESIA  
PADA SENSUS PENDUDUK 1971, 1980 DAN 1990

PROPINSI	MIGRASI MASUK			MIGRASI KELUAR			MIGRASI NETO		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990	1971	1980	1990
DI Aceh	61.906	146.307	194.709	65.835	116.010	125.563	(3.929)	30.297	69.146
Sumatera Utara	547.405	570.863	459.652	188.326	417.659	770.093	359.079	-153.204	(310.441)
Sumatera Barat	88.832	134.712	217.796	324.897	558.804	642.908	(236.065)	(424.092)	(425.112)
Riau	217.134	356.272	689.036	41.636	86.540	127.672	175.498	269.732	561.364
Jambi	160.041	298.366	473.434	27.487	47.151	77.299	132.554	251.215	396.135
Sumatera Selatan	333.875	617.745	936.817	199.060	333.024	443.384	134.815	284.721	493.433
Bengkulu	36.380	122.785	251.621	24.753	39.019	46.720	11.627	83.766	204.901
Lampung	1.003.550	1.793.053	1.730.903	29.728	57.664	167.565	973.822	1.735.389	1.563.338
DKI Jakarta	1.821.833	2.599.367	3.170.215	132.215	400.767	1.052.234	1.689.618	2.198.600	2.117.981
Jawa Barat	383.560	1.003.758	2.408.626	1.192.987	1.487.935	1.751.879	(809.427)	(484.177)	656.747
Jawa Tengah	260.308	350.724	516.315	1.798.001	3.227.892	4.524.988	(1.537.693)	(2.877.168)	(4.008.673)
DI Yogyakarta	101.204	180.367	266.500	266.933	253.447	508.215	-(165.729)	(73.080)	(241.715)
Jawa Timur	297.948	465.949	575.541	749.848	1.597.851	2.479.487	(451.900)	(1.131.902)	(1.903.946)
Bali	22.758	65.271	114.919	57.072	117.828	221.599	(34.314)	(52.557)	(106.680)
Nusa Tenggara Barat	34.117	56.081	69.466	12.764	44.487	96.774	21.353	11.594	(27.308)
Nusa Tenggara Timur	13.039	42.614	48.159	26.222	47.534	99.442	(13.183)	(4.920)	(51.283)
Timor Timur	-	-	46.682	-	11.040	12.796	-	(11.040)	33.886
Kalimantan Barat	24.342	112.244	199.829	35.109	72.358	116.735	(10.767)	39.886	83.094
Kalimantan Tengah	50.235	142.257	241.192	11.514	25.086	47.700	38.721	117.171	193.492
Kalimantan Selatan	67.285	145.417	274.745	84.257	169.561	201.936	(16.972)	(24.144)	72.809
Kalimantan Timur	40.857	296.963	604.549	23.723	34.059	63.533	17.134	262.904	541.016
Sulawesi Utara	50.356	91.460	89.096	60.837	121.231	153.446	(10.481)	(29.771)	(64.370)
Sulawesi Tengah	51.320	187.024	287.447	34.274	33.912	48.360	17.046	153.112	239.087
Sulawesi Selatan	71.411	118.984	225.279	241.726	511.725	641.961	(170.315)	(392.741)	(416.682)
Sulawesi Tenggara	26.024	106.027	237.602	30.771	89.957	107.673	(4.747)	16.070	129.929
Maluku	43.530	130.109	186.735	36.613	64.769	95.361	6.917	65.340	91.374
Irian Jaya	33.923	96.079	262.873	6.449	15.515	30.786	27.474	80.564	232.087
Luar Negeri	-	-	-	140.136	124.748	123.609	(140.136)	(124.748)	(123.609)
Tidak Tahu	-	-	-	-	123.225	-	-	(123.225)	-
Total	5.843.173	10.230.798	14.779.738	5.843.173	10.230.798	14.779.738	0	0	0

Sumber: BPS, 1975. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Serie D, Tabel 23  
BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 06.3  
BPS, 1992. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1990, Serie S No. 2, Tabel 08.9



Tabel 2

DISTRIBUSI PERSENTASE DARI MIGRASI SEMASA HIDUP (MASUK DAN KELUAR) DI INDONESIA  
MENURUT PROPINSI PADA SENSUS PENDUDUK 1971, 1980 DAN 1990

PROPINSI	MIGRASI MASUK			MIGRASI KELUAR		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990
DI Aceh	1,06	1,43	1,32	1,13	1,13	0,85
Sumatera Utara	9,37	5,58	3,11	3,22	4,08	5,21
Sumatera Barat	1,52	1,32	1,47	5,56	5,46	4,35
Riau	3,72	3,48	4,66	0,71	0,85	0,86
Jambi	2,74	2,92	3,20	0,47	0,46	0,52
Sumatera Selatan	5,71	6,04	6,34	3,41	3,26	3,00
Bengkulu	0,62	1,20	1,70	0,42	0,38	0,31
Lampung	17,17	17,53	11,71	0,51	0,56	1,13
DKI Jakarta	31,18	25,41	21,45	2,26	3,92	7,12
Jawa Barat	6,56	9,81	16,30	20,42	14,54	11,85
Jawa Tengah	4,45	3,43	3,49	30,77	31,55	30,62
DI Yogyakarta	1,73	1,76	1,80	4,57	2,48	3,44
Jawa Timur	5,10	4,55	3,89	12,83	15,62	16,78
Bali	0,39	0,64	0,78	0,98	1,15	1,50
Nusa Tenggara Barat	0,58	0,55	0,47	0,22	0,43	0,65
Nusa Tenggara Timur	0,22	0,42	0,33	0,45	0,46	0,67
Timor Timur	-	-	0,32	-	0,11	0,09
Kalimantan Barat	0,42	1,10	1,35	0,60	0,71	0,79
Kalimantan Tengah	0,86	1,39	1,63	0,20	0,25	0,32
Kalimantan Selatan	1,15	1,42	1,86	1,44	1,66	1,37
Kalimantan Timur	0,70	2,90	4,09	0,41	0,33	0,43
Sulawesi Utara	0,86	0,89	0,60	1,04	1,18	1,04
Sulawesi Tengah	0,88	1,83	1,95	0,59	0,33	0,33
Sulawesi Selatan	1,22	1,16	1,53	4,14	5,00	4,34
Sulawesi Tenggara	0,45	1,04	1,61	0,53	0,88	0,73
Maluku	0,74	1,27	1,26	0,63	0,63	0,65
Irian Jaya	0,58	0,94	1,28	0,11	0,15	0,21
Luar Negeri	-	-	-	2,40	1,22	0,84
Tidak Tahu	-	-	-	-	1,20	-
Total Persentase	100	100	100	100	100	100
Total Absolut	5.843.173	10.230.798	14.779.738	5.843.173	10.230.798	14.779.738

Sumber: BPS, 1975. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Serie D, Tabel 23  
BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 06.3  
BPS, 1992. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1990, Serie S No. 2, Tabel 08.9

Tabel 3

MIGRASI SEMASA HIDUP (KELUAR DAN MASUK) DALAM PERSENTASE TERHADAP JUMLAH PENDUDUK PROPINSI YANG BERSANGKUTAN PADA SENSUS PENDUDUK 1971, 1980 DAN 1990

PROPINSI	MIGRASI MASUK			MIGRASI KELUAR			JUMLAH PENDUDUK		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990	1971	1980	1990
DI Aceh	3,08	5,60	5,70	3,28	4,44	3,68	2.008.341	2.610.528	3.415.674
Sumatera Utara	8,27	6,84	4,48	2,84	5,00	7,51	6.620.811	8.350.950	10.252.311
Sumatera Barat	3,18	3,95	5,45	11,64	16,41	16,07	2.792.221	3.406.132	3.998.764
Riau	13,23	16,46	21,02	2,54	4,00	3,89	1.641.074	2.163.896	3.278.807
Jambi	15,91	20,66	23,46	2,73	3,26	3,83	1.005.658	1.444.476	2.018.463
Sumatera Selatan	9,71	13,35	14,84	5,79	7,20	7,03	3.438.061	4.627.719	6.311.958
Bengkulu	7,01	15,99	21,34	4,77	5,08	3,96	519.316	767.988	1.178.951
Lampung	36,15	38,78	28,77	1,07	1,25	2,79	2.775.695	4.624.238	6.015.803
DKI Jakarta	40,07	40,11	38,53	2,91	6,18	12,79	4.546.492	6.480.654	8.227.746
Jawa Barat	1,77	3,66	6,81	5,52	5,42	4,95	21.620.950	27.449.840	35.381.682
Jawa Tengah	1,19	1,38	1,81	8,22	12,72	15,87	21.865.263	25.367.344	28.515.737
DI Yogyakarta	4,07	6,56	9,15	10,73	9,22	17,45	2.488.544	2.750.128	2.912.611
Jawa Timur	1,17	1,60	1,77	2,94	5,48	7,63	25.508.387	29.169.004	32.487.744
Bali	1,07	2,64	4,14	2,69	4,77	7,98	2.120.091	2.469.724	2.777.356
Nusa Tenggara Barat	1,55	2,06	2,06	0,58	1,63	2,87	2.203.435	2.723.678	3.368.699
Nusa Tenggara Timur	0,57	1,56	1,47	1,14	1,74	3,04	2.295.279	2.736.988	3.267.919
Timor Timur	-	-	6,25	-	-	1,71	-	-	747.557
Kalimantan Barat	1,21	4,52	6,19	1,74	2,91	3,62	2.019.924	2.484.891	3.228.073
Kalimantan Tengah	7,16	14,91	17,28	1,64	2,63	3,42	701.936	954.176	1.396.013
Kalimantan Selatan	3,96	7,05	10,58	4,96	8,22	7,78	1.699.105	2.063.227	2.596.647
Kalimantan Timur	5,58	24,45	32,24	3,24	2,80	3,39	731.606	1.214.602	1.875.032
Sulawesi Utara	2,93	4,32	3,60	3,54	5,73	6,20	1.717.671	2.114.822	2.477.189
Sulawesi Tengah	5,62	14,56	16,88	3,75	2,64	2,84	913.662	1.284.528	1.703.330
Sulawesi Selatan	1,38	1,96	3,23	4,67	8,44	9,20	5.179.911	6.059.564	6.980.589
Sulawesi Tenggara	3,64	11,26	17,61	4,31	9,55	7,98	714.120	941.634	1.349.298
Maluku	4,00	9,24	10,08	3,36	4,60	5,15	1.089.511	1.408.451	1.852.723
Irian Jaya	22,50	8,68	16,13	4,28	1,40	1,89	150.786	1.107.291	1.630.107
Luar Negeri	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tidak Tahu	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4,94	6,97	8,25	4,94	6,97	8,25	118.368.850	146.776.473	179.247.783

Sumber: BPS, 1975. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Serie D, Tabel 23  
BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 06.3  
BPS, 1992. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1990, Serie S No. 2, Tabel 08.9



Migrasi keluar dari DKI Jakarta sudah mulai meningkat. Pada tahun 1990 migrasi keluar dari Jakarta mencapai 12,79% dari penduduk Jakarta. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, sebagian besar (75,55%) migrasi keluar dari Jakarta menuju Jawa Barat. Pada tahun 1990, proporsi migrasi keluar yang mencapai lebih dari 10% juga tercatat untuk Sumatera Barat, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta.

Proporsi jumlah migran di Indonesia terhadap penduduk Indonesia dapat digunakan untuk mengukur tingkat mobilitas penduduk Indonesia. Dari Tabel 3 terlihat bahwa tingkat mobilitas penduduk Indonesia meningkat dari 4,49% pada tahun 1971 menjadi 8,25% pada tahun 1990. Walaupun telah meningkat namun tingkat mobilitas ini masih relatif rendah.

Tingkat mobilitas penduduk Indonesia akan terlihat lebih rendah lagi, bila kita berdasarkan pada migrasi antarpulau/daerah. Tabel 4 menyajikan data migrasi semasa hidup antarpulau/daerah. Pada tahun 1971 hanya 2,9 juta (atau 2,46%) penduduk Indonesia yang tinggal di luar pulau/daerah tempat kelahirannya. Pada tahun 1990 angka tersebut hanya meningkat menjadi 4,20%. Migrasi antarpulau/daerah, terutama migrasi dari Jawa perlu terus ditingkatkan untuk dapat memperbaiki keseimbangan persebaran penduduk di Indonesia dan mempercepat pembangunan di luar Jawa. Usaha untuk itu telah dimulai sejak lama melalui program transmigrasi dan pembangunan daerah. Namun dibanding dengan kebutuhan untuk terjadinya redistribusi penduduk di Indonesia (terutama dari Jawa ke Luar Jawa), hasil dari program transmigrasi dan pembangunan Luar Jawa masih terasa sangat kecil.

Namun demikian karena program trans-

migrasi, Jawa selalu mengalami migrasi neto negatif (lihat Tabel 4). Sedangkan Sumatera, Kalimantan dan kepulauan lain selalu mengalami migrasi neto positif. Keberhasilan pembangunan daerah Luar Jawa, terutama kalau bisa menawarkan kehidupan yang lebih baik dari kehidupan di Jawa (paling tidak bagi sebagian penduduk Jawa) akan menjadi daya tarik bagi penduduk Jawa tersebut untuk pindah ke Luar Jawa.

Sementara ini arah migrasi antarpulau/daerah telah menunjukkan responnya terhadap pembangunan daerah. Dengan meningkatnya intensitas pembangunan di Indonesia Bagian Timur sejak tahun 1970-an, arah migrasi antarpulau/daerah mulai bergeser ke Indonesia Bagian Timur. Tabel 5 menunjukkan distribusi persentase dari migrasi keluar semasa hidup dari masing-masing pulau/daerah menurut pulau/daerah tujuan. Pada tahun 1971, 94,53% migrasi keluar dari Sumatera menuju ke Jawa. Proporsi tersebut pada tahun 1990 menurun menjadi 90,36%. Di lain pihak, migrasi dari Sumatera yang menuju ke Kalimantan, Sulawesi dan kepulauan lain meningkat.

Migrasi dari Jawa yang menuju ke Sumatera juga menurun dari 89,68% di tahun 1971 menjadi 68,14% di tahun 1990. Di lain pihak, yang menuju ke Kalimantan meningkat dari 4,65% di tahun 1971 menjadi 17,45% di tahun 1990. Demikian pula yang ke Sulawesi meningkat dari 2,94% menjadi 7,47%, dan yang ke kepulauan lain meningkat dari 2,73% ke 6,94%.

Migrasi dari Kalimantan yang menuju Sumatera menurun dari 17,19% di tahun 1971 menjadi 9,34% di tahun 1990. Di lain pihak, yang menuju ke Sulawesi dan kepulauan lain meningkat. Demikian pula, migrasi dari Sulawesi dan dari kepulauan lain,

Tabel 4

MIGRASI SEMASA HIDUP (MASUK, KELUAR DAN NETTO)  
UNTUK MASING-MASING PULAU/DAERAH DI INDONESIA BERDASARKAN  
SENSUS PENDUDUK 1971, SENSUS PENDUDUK 1980,  
SURVEI ANTARSENSUS PENDUDUK (SUPAS) 1985 DAN SENSUS PENDUDUK 1990

Pulau/Daerah		Migrasi Masuk		Migrasi Keluar		Migrasi Neto
		Jumlah	%	Absolut	%	
Sumatera	1971	1.915.964	65,70	368.563	12,64	1.547.401
	1980	3.170.656	57,11	786.424	14,17	2.384.232
	1985	3.060.779	53,28	965.702	16,81	2.095.077
	1990	3.568.546	47,41	1.121.711	14,90	2.446.835
Jawa	1971	659.464	22,61	1.934.595	66,34	(1.275.131)
	1980	1.217.141	21,93	3.584.868	64,58	(2.367.727)
	1985	1.384.866	24,10	3.649.909	63,53	(2.265.043)
	1990	1.632.748	21,69	4.970.763	66,04	(3.338.015)
Kalimantan	1971	128.246	4,40	100.130	3,43	28.116
	1980	551.602	9,94	155.785	2,81	395.817
	1985	628.716	10,94	190.797	3,32	437.919
	1990	1.148.717	15,26	236.279	3,14	912.438
Sulawesi	1971	94.038	3,22	262.535	9,00	(168.497)
	1980	291.859	5,26	545.189	9,82	(253.330)
	1985	313.892	5,46	568.384	9,89	(254.492)
	1990	625.270	8,31	588.843	7,82	36.427
Kepulauan Lain	1971	118.391	4,06	110.144	3,78	8.247
	1980	320.120	5,77	231.139	4,16	88.981
	1985	356.938	6,21	281.288	4,90	75.650
	1990	552.083	7,33	460.574	6,12	91.509
Luar Negeri	1971	-	-	140.136	4,81	(140.136)
	1980	-	-	124.748	2,25	(124.748)
	1985	-	-	88.322	1,54	(88.322)
	1990	-	-	90.659	1,20	(90.659)
Tidak Tahu	1971	-	-	-	-	-
	1980	-	-	123.225	2,22	(123.225)
	1985	-	-	789	0,01	(789)
	1990	-	-	58.535	0,78	(58.535)
Total	1971	2.916.103	100	2.916.103	100	0
	1980	5.551.378	100	5.551.378	100	0
	1985	5.745.191	100	5.745.191	100	0
	1990	7.527.364	100	7.527.364	100	0

Sumber: BPS, 1975. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Serie D Tabel 23

BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2 Tabel 05.3

BPS, 1978. Penduduk Indonesia 1985, Serie SUPAS No. 5, Tabel 06.3

BPS, 1991. Penduduk Indonesia: Tabel Pendahuluan Hasil Sub-Sampel Sensus Penduduk 1990, Serie S.1, Tabel 05.3

Catatan: Termasuk migrasi masuk dari luar negeri dan daerah yang tidak diketahui.



Tabel 5

DISTRIBUSI PERSENTASE DARI MIGRASI KELUAR SEMASA HIDUP DI INDONESIA  
MENURUT PULAU/DAERAH ASAL DAN PULAU/DAERAH TUJUAN  
BERDASARKAN SENSUS PENDUDUK (SP) 1971, SP 1980, SUPAS 1985 DAN SENSUS PENDUDUK 1990

Pulau/Daerah Asal		PULAU/DAERAH TUJUAN					Persen- tase	Total Absolut
		Sumatera	Jawa	Kali- mantan	Sula- wesi	Pulau Lainnya		
Sumatera	1971	0	94,53	1,76	2,08	1,63	100	368.563
	1980	0	91,35	3,24	2,88	2,53	100	786.424
	1985	0	93,07	3,21	1,72	2,00	100	965.702
	1990	0	90,36	4,23	2,46	2,95	100	1.121.711
Jawa	1971	89,68	0	4,65	2,94	2,73	100	1.934.595
	1980	81,06	0	10,44	4,67	3,83	100	3.584.868
	1985	77,53	0	12,28	5,45	4,74	100	3.649.909
	1990	68,14	0	17,45	7,47	6,94	100	4.970.763
Kalimantan	1971	17,19	74,98	0	5,73	2,10	100	100.130
	1980	12,58	78,19	0	6,26	2,97	100	155.785
	1985	7,56	80,77	0	8,97	2,70	100	190.797
	1990	9,34	80,00	0	7,50	3,16	100	236.279
Sulawesi	1971	34,24	37,42	8,65	0	19,69	100	262.535
	1980	26,67	25,08	22,64	0	25,61	100	545.189
	1985	22,22	27,20	23,35	0	27,23	100	568.384
	1990	12,09	29,31	32,25	0	26,35	100	588.843
Kepulauan Lain	1971	25,06	56,70	2,72	15,51	0	100	110.144
	1980	13,32	49,70	4,88	32,10	0	100	231.139
	1985	22,82	47,66	3,47	26,06	0	100	281.288
	1990	11,07	37,66	8,19	43,08	0	100	460.574
Luar Negeri	1971	33,00	53,72	4,40	4,72	4,16	100	140.136
	1980	31,83	47,54	8,19	6,40	6,03	100	124.748
	1985	29,63	48,13	7,92	9,04	5,29	100	88.322
	1990	20,45	64,78	3,44	7,16	4,17	100	90.659
Tidak Tahu	1971	-	-	-	-	-	-	-
	1980	23,65	53,54	5,77	8,02	9,02	100	123.225
	1985	-	00,00	-	-	-	-	789
	1990	32,12	43,36	5,26	6,63	12,63	100	58.535

Sumber: BPS, 1975. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1971, Serie D, Tabel 23  
 BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 05.3  
 BPS, 1985. Penduduk Indonesia 1985, Serie SUPAS No. 5 Tabel 06.3  
 BPS, 1991. Penduduk Indonesia: Tabel Pendahuluan Hasil Sub-Sampel Sensus Penduduk 1990, Seri S.1, Tabel 05.3



yang menuju ke Sumatera dan Jawa menurun, di pihak lain yang menuju ke Indonesia Bagian Timur meningkat.

### *(b) Migrasi Risen*

Tabel 6 menyajikan data migrasi risen: masuk, keluar dan neto untuk setiap propinsi di Indonesia. Volume migrasi antarpropinsi di Indonesia selama periode 5 tahun menjelang Sensus Penduduk 1990 (periode 1975-1980) tercatat sebesar 3,7 juta orang. Volume tersebut dalam periode 1980-1985 menurun menjadi 2,8 juta, dan dalam periode 1985-1990 meningkat lagi menjadi 5,3 juta. Turunnya jumlah migrasi risen pada tahun 1985 (berdasarkan hasil Survei Penduduk Antar Sensus 1985-SUPAS 1985) patut dipertanyakan. Apa benar mobilitas penduduk Indonesia dalam periode 1980-1985 menurun? Atau data migrasi dalam SUPAS 1985 yang tidak benar? Perlu diingat bahwa besarnya sampel dalam SUPAS 1985 hanya 125.400 rumah tangga (atau 0,35%) dari jumlah rumah tangga pada tahun 1985. Sedangkan migrasi merupakan "kejadian yang jarang" sehingga sangat rentan terhadap kesalahan sampel (*sampling errors*). Besarnya sampel dalam Sensus Penduduk 1980 maupun 1990 adalah sekitar 5% dari jumlah rumah tangga pada tahun-tahun tersebut.

Menarik perhatian bahwa DKI Jakarta dalam periode 1985-1990 mengalami migrasi neto negatif (di mana jumlah migrasi yang masuk ke Jakarta (833.029 orang) lebih kecil daripada jumlah migrasi keluar dari Jakarta (993.377 orang). Di lain pihak, Jawa Barat mengalami migrasi neto positif yang cukup besar. Ternyata, lebih separuh (51,49%) dari migran masuk ke Jawa Barat dalam periode 1985-1990 berasal dari DKI Jakarta (yaitu 695.456 orang dari 1.350.596 orang).

Tabel 7 menunjukkan distribusi persentase dari Migrasi Risen tahun 1980, 1985 dan 1990. Dalam periode 1985-1990, Jawa Barat menjadi tujuan utama dari migrasi antarpropinsi di Indonesia, di mana Jawa Barat menerima proporsi migran terbesar (25,72%). Dalam periode-periode sebelumnya, Jakarta masih menjadi tujuan utama migran. Proporsi migran yang menuju ke Lampung menurun drastis dari 13,63% dalam periode 1975-1980 menjadi 4,54% dalam periode 1980-1985 dan 4,04% dalam periode 1985-1990. Hal ini dipengaruhi oleh dihentikannya Lampung sebagai daerah penempatan transmigrasi sejak akhir tahun 1970-an. Tabel 8 menyajikan proporsi migrasi risen masuk dan keluar untuk masing-masing propinsi terhadap jumlah penduduk propinsi yang bersangkutan.

## *2. Pola Persebaran di Indonesia*

Persebaran penduduk menggambarkan kondisi sebaran penduduk secara keruangan. Penyajian pola persebaran penduduk di sini dibedakan menjadi dua bagian, yaitu persebaran penduduk berdasarkan aspek administratif (propinsi dan regional) dan persebaran penduduk berdasarkan aspek geografis (perkotaan dan pedesaan).

### *(a) Persebaran Penduduk Antarpropinsi dan Regional*

Sebagian besar penduduk Indonesia masih terpusat di Pulau Jawa (60%), dan selebihnya pulau-pulau lain (40%). Dilihat dari distribusi penduduk menurut propinsi, maka Jawa Barat berpenduduk paling banyak, yakni 35,3 juta jiwa (18,7% dari total penduduk Indonesia). Propinsi yang memiliki



Tabel 6

MIGRASI RISEN (MASUK, KELUAR DAN NETO) UNTUK SETIAP PROPINSI DI INDONESIA  
PADA SENSUS PENDUDUK 1980, SUPAS 1985, DAN SENSUS PENDUDUK 1990

PROPINSI	MIGRASI MASUK			MIGRASI KELUAR			MIGRASI NETO		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990
DI Aceh	51.208	37.692	56.326	28.248	21.269	49.389	22.960	16.423	6.937
Sumatera Utara	95.586	59.600	107.882	177.289	163.858	277.647	(81.703)	(104.258)	(169.765)
Sumatera Barat	93.117	75.757	129.049	153.239	133.285	173.220	(60.122)	(57.528)	(44.171)
Riau	98.652	91.881	245.465	53.757	45.656	92.903	44.895	46.225	152.562
Jambi	107.273	52.647	136.397	36.178	32.160	64.033	71.095	20.487	72.364
Sumatera Selatan	221.165	105.064	212.196	132.011	111.645	198.841	89.154	(6.581)	13.355
Bengkulu	66.902	33.386	82.831	15.899	14.082	28.595	51.003	19.304	54.236
Lampung	507.803	126.677	212.298	45.594	85.136	135.907	462.209	41.541	76.391
DKI Jakarta	766.363	684.001	833.029	382.326	398.737	993.377	384.037	285.264	(160.348)
Jawa Barat	551.960	560.460	1.350.596	468.441	350.074	495.727	83.519	210.386	854.869
Jawa Tengah	183.761	171.473	384.753	908.302	607.532	1.159.694	(724.541)	(436.059)	(774.941)
DI Yogyakarta	98.856	112.331	161.740	72.933	102.453	120.777	25.923	9.878	40.963
Jawa Timur	203.175	165.731	328.607	570.555	336.177	647.348	(367.380)	(170.446)	(318.741)
Bali	37.254	23.565	65.967	52.404	26.688	56.127	(15.150)	(3.123)	9.840
Nusa Tenggara Barat	26.221	26.762	37.401	38.987	15.722	36.853	(12.766)	11.040	548
Nusa Tenggara Timur	25.976	20.050	27.107	34.713	24.598	45.620	(8.737)	(4.548)	(18.513)
Timor Timur		13.093	26.255	3.807	1.448	13.337	(3.807)	11.645	12.918
Kalimantan Barat	39.380	19.331	43.809	28.431	18.534	44.686	10.949	797	(877)
Kalimantan Tengah	49.699	33.328	78.791	15.989	18.306	37.015	33.710	15.022	41.776
Kalimantan Selatan	61.704	55.752	98.330	46.061	50.782	76.447	15.643	4.970	21.883
Kalimantan Timur	112.620	83.976	194.531	20.334	30.456	68.192	92.286	53.520	126.339
Sulawesi Utara	45.498	14.783	34.736	38.259	30.230	51.272	7.239	(15.447)	(16.536)
Sulawesi Tengah	83.595	28.067	70.034	17.282	12.008	28.038	66.313	16.059	41.996
Sulawesi Selatan	65.208	48.453	119.455	147.855	89.819	161.050	(82.647)	(41.366)	(41.595)
Sulawesi Tenggara	51.014	69.547	71.143	29.575	12.771	36.681	21.439	56.776	34.462
Maluku	46.904	23.860	68.701	26.995	24.547	38.899	19.909	(687)	29.802
Irian Jaya	33.420	52.771	73.776	16.111	18.760	31.631	17.229	34.011	42.145
Luar Negeri	-	-	-	21.542	12.854	87.899	(21.542)	(12.854)	(87.899)
Tidak Tahu	-	-	-	141.117	451	-	(141.117)	(451)	-
Total	3.724.314	2.790.038	5.251.205	3.724.314	2.790.038	5.251.205	-	-	-

Sumber: BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tael 08.3  
BPS, 1987. Penduduk Indonesia 1985, Serie SUPAS No. 5, Tabel 09.3  
BPS, 1992. Penduduk Indonesia 1990, Serie S No. 2, Tael 10.9

Catatan: Migran Risen berumur 5 tahun ke atas.

Tabel 7

DISTRIBUSI PERSENTASE DARI MIGRASI RISEN (MASUK DAN KELUAR) DI INDONESIA  
MENURUT PROPINSI PADA SENSUS PENDUDUK 1980, SUPAS 1985, DAN SENSUS PENDUDUK 1990

Propinsi	Migrasi Masuk			Migrasi Keluar		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
DI Aceh	1,37	1,35	1,07	0,76	0,76	0,94
Sumatera Utara	2,57	2,14	2,05	4,76	5,87	5,29
Sumatera Barat	2,50	2,72	2,46	4,11	4,78	3,30
Riau	2,65	3,29	4,67	1,44	1,64	1,77
Jambi	2,88	1,89	2,60	0,97	1,15	1,22
Sumatera Selatan	5,94	3,77	4,04	3,54	4,00	3,79
Bengkulu	1,80	1,20	1,58	0,43	0,50	0,54
Lampung	13,63	4,54	4,04	1,22	3,05	2,59
DKI Jakarta	20,58	24,52	15,86	10,27	14,29	18,92
Jawa Barat	14,82	20,09	25,72	12,58	12,55	9,44
Jawa Tengah	4,93	6,15	7,33	24,39	21,78	22,08
DI Yogyakarta	2,65	4,03	3,08	1,96	3,67	2,30
Jawa Timur	5,46	5,94	6,26	15,32	12,05	12,33
Bali	1,00	0,84	1,26	1,41	0,96	1,07
Nusa Tenggara Barat	0,70	0,96	0,71	1,05	0,56	0,70
Nusa Tenggara Timur	0,70	0,72	0,52	0,93	0,88	0,87
Timor Timur	-	0,47	0,50	0,10	0,05	0,25
Kalimantan Barat	1,06	0,69	0,83	0,76	0,66	0,85
Kalimantan Tengah	1,33	1,19	1,50	0,43	0,66	0,70
Kalimantan Selatan	1,66	2,00	1,87	1,24	1,82	1,46
Kalimantan Timur	3,02	3,01	3,70	0,55	1,09	1,30
Sulawesi Utara	1,22	0,53	0,66	1,03	1,08	0,98
Sulawesi Tengah	2,24	1,01	1,33	0,46	0,43	0,53
Sulawesi Selatan	1,75	1,74	2,28	3,97	3,22	3,07
Sulawesi Tenggara	1,37	2,49	1,36	0,79	0,46	0,70
Maluku	1,26	0,86	1,31	0,72	0,88	0,74
Irian Jaya	0,90	1,89	1,41	0,43	0,67	0,60
Luar Negeri	-	-	-	0,58	0,46	1,67
Tidak Tahu	-	-	-	3,79	0,02	-
Total Persentase	100	100	100	100	100	100
Total Absolut	3.724.314	2.790.038	5.251.205	3.724.314	2.790.038	5.251.205

Sumber: BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 08.3  
BPS, 1987. Penduduk Indonesia 1985, Serie SUPAS No. 5, Tabel 09.3  
BPS, 1992. Penduduk Indonesia 1990, Serie S No. 2, Tabel 10.9

Catatan: Migran Risen berumur 5 tahun ke atas.



Tabel 8

MIGRASI RISEN (MASUK DAN KELUAR) DALAM PERSENTASE TERHADAP JUMLAH PENDUDUK  
UMUR LIMA TAHUN KE ATAS PROPINSI YANG BERSANGKUTAN PADA  
SENSUS PENDUDUK 1980, SUPAS 1985, DAN SENSUS PENDUDUK 1990

PROPINSI	MIGRASI MASUK			MIGRASI KELUAR			PENDUDUK 5 TAHUN		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990	1980	1985	1990
DI Aceh	2,31	1,49	1,92	1,27	0,84	1,68	2.217.769	2.533.225	2.939.195
Sumatera Utara	1,37	0,75	1,22	2,54	2,05	3,14	6.991.724	7.994.442	8.835.975
Sumatera Barat	3,23	2,40	3,68	5,31	4,21	4,94	2.885.405	3.162.937	3.504.425
Riau	5,46	4,27	8,70	2,97	2,12	3,29	1.808.329	2.154.120	2.822.753
Jambi	8,90	3,56	7,79	3,00	2,17	3,66	1.204.964	1.480.232	1.750.271
Sumatera Selatan	5,73	2,30	3,90	3,42	2,44	3,66	3.863.119	4.572.100	5.438.782
Bengkulu	10,54	4,15	8,14	2,50	1,75	2,81	634.879	805.245	1.018.143
Lampung	13,24	2,52	4,07	1,19	1,70	2,60	3.834.969	5.021.720	5.220.044
DKI Jakarta	13,90	9,91	11,26	6,94	5,78	13,43	5.511.657	6.901.950	7.398.502
Jawa Barat	2,37	2,11	4,34	2,02	1,32	1,59	23.241.475	26.603.339	31.111.110
Jawa Tengah	0,84	0,72	1,51	4,14	2,56	4,56	21.927.518	23.725.817	25.432.403
DI Yogyakarta	4,03	4,24	6,02	2,97	3,87	4,50	2.455.140	2.648.166	2.686.478
Jawa Timur	0,79	0,60	1,12	2,22	1,21	2,20	25.669.580	27.759.744	29.406.373
Bali	1,73	0,99	2,61	2,43	1,12	2,22	2.158.666	2.373.779	2.525.506
Nusa Tenggara Barat	1,15	1,06	1,30	1,72	0,62	1,28	2.272.565	2.520.320	2.885.531
Nusa Tenggara Timur	1,12	0,77	0,97	1,50	0,95	1,63	2.320.214	2.602.737	2.799.434
Timor Timur	-	2,50	4,28	-	0,28	2,18	-	524.007	613.168
Kalimantan Barat	1,89	0,81	1,58	1,37	0,78	1,61	2.081.404	2.391.101	2.778.614
Kalimantan Tengah	6,28	3,52	6,54	2,02	1,93	3,07	791.469	947.670	1.204.912
Kalimantan Selatan	3,49	2,80	4,29	2,61	2,55	3,33	1.767.632	1.989.572	2.294.565
Kalimantan Timur	11,01	6,53	11,84	1,99	2,37	4,15	1.023.106	1.286.962	1.643.281
Sulawesi Utara	2,51	0,72	1,56	2,11	1,48	2,31	1.811.758	2.039.086	2.223.668
Sulawesi Tengah	7,81	2,17	4,73	1,61	0,93	1,89	1.070.181	1.294.194	1.480.885
Sulawesi Selatan	1,26	0,84	1,94	2,86	1,56	2,62	5.170.687	5.760.360	6.154.693
Sulawesi Tenggara	6,57	7,51	6,24	3,81	1,38	3,22	776.944	926.371	1.140.702
Maluku	4,01	1,78	4,34	2,31	1,83	2,46	1.170.456	1.344.195	1.582.462
Irian Jaya	3,62	4,66	5,38	1,75	1,66	2,31	923.897	1.133.233	1.370.764
Luar Negeri	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tidak Tahu	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2,97	1,96	3,32	2,97	1,96	3,32	25.585.507	142.496.624	158.262.639

Sumber: BPS, 1983. Hasil Sensus Penduduk Indonesia 1980, Serie S No. 2, Tabel 08.3  
BPS, 1987. Penduduk Indonesia 1985, Serie SUPAS No. 5, Tabael 09.3  
BPS, 1992. Penduduk Indonesia, Serie S No. 2, Tabel 10.9

Catatan: 1. Migran Risen berumur 5 tahun ke atas  
2. Jumlah Penduduk berumur 5 tahun ke atas



jumlah penduduk terendah adalah Propinsi Timor-Timur, yaitu 747 ribu jiwa (0,4%) (lihat Tabel 9).

Karena luas wilayah masing-masing pulau dan propinsi sangat berbeda, maka kepadatan penduduk per kilometer persegi juga bervariasi sangat mencolok. Angka kepadatan penduduk rata-rata secara nasional ialah 93 jiwa per kilometer persegi. Pulau Jawa yang luasnya hanya berkisar 6,8% dari seluruh wilayah Republik Indonesia, dengan penduduk 107,5 juta jiwa, mempunyai kepadatan penduduk tertinggi, yaitu sekitar 813 per kilometer persegi. Pulau Sumatera mempunyai kepadatan penduduk 77 jiwa/Km<sup>2</sup>, yaitu terpadat setelah Pulau Jawa. Pulau Sulawesi mempunyai kepadatan penduduk 66 jiwa/Km<sup>2</sup>, sedang Kalimantan masih 17 jiwa/Km<sup>2</sup>. Jikalau diperiksa kepadatan penduduk per propinsi, maka Irian Jaya yang luasnya 421,981 Km<sup>2</sup> hanya mempunyai penduduk 1,6 juta jiwa, sehingga kepadatan penduduknya hanya 4 jiwa per Km<sup>2</sup>.

#### (b) *Persebaran Penduduk di Perkotaan dan Pedesaan*

Persebaran penduduk perkotaan di Indonesia selama tahun 1971 sampai 1990 selalu lebih rendah daripada persentase penduduk yang tinggal di pedesaan. Namun persentase jumlah penduduk perkotaan ternyata meningkat pesat, sehingga persentase penduduk perkotaan pada tahun 1990 menjadi hampir 2 kali lipat persentasenya pada tahun 1971 dibandingkan dengan persentase penduduk pedesaan pada tahun 1990 yaitu menjadi 0,84 kali lipat persentase penduduk pedesaan pada tahun 1971. Laju pertambahan persentase penduduk perkotaan tersebut juga meningkat dengan laju peningkatan

yang lebih tinggi daripada laju penurunan persentase penduduk pedesaan (lihat Tabel 10).

Hugo (1981)<sup>1</sup> menyarankan penggunaan rasio perkotaan-pedesaan, untuk mengukur tingkat urbanisasi yang merupakan ukuran absolut sekaligus dari penduduk perkotaan dan pedesaan. Rasio penduduk perkotaan-pedesaan di Indonesia selama Pelita I sampai Pelita V atau tepatnya antara tahun 1971 sampai 1990 terus meningkat dari 0,21 pada tahun 1971 menjadi 0,45 pada tahun 1990 dengan laju peningkatan rasio perkotaan-pedesaan yang terus meningkat, bahkan rasio pada tahun 1990 lebih dari dua kali rasio tahun 1971. Berarti selama tahun 1971 sampai tahun 1990 jumlah penduduk perkotaan selalu lebih sedikit dibandingkan penduduk pedesaan, namun terus meningkat. Bahkan jumlah penduduk perkotaan tahun 1990 telah mencapai dua kali lipat penduduk perkotaan pada tahun 1971.

Tanpa memperhatikan perubahan definisi perkotaan, dapat dikatakan bahwa sejak tahun 1971 urbanisasi telah meningkat lebih 2 kali lipat pada tahun 1990, yakni dari rasio 0,207 menjadi rasio 0,448. Tampaknya peningkatan urbanisasi ini terkait dengan meningkatnya pembangunan. Artinya, proses pembangunan yang telah berlangsung selama pembangunan jangka panjang pertama (PJP I) diikuti dengan meningkatnya penduduk yang tinggal di perkotaan.

Penafsiran data tentang penduduk perkotaan dari BPS yang disajikan secara *time-series* harus dilakukan dengan hati-hati,

<sup>1</sup>Hugo, Graenal. 1981. *Level, Trends, and Pattern of Urbanization, Migration, and Development in Indonesia*. Comparative Study on Migrations, Urbanization and Development in The ESCAP Region, United Nations, New York.



Tabel 9

PERSEBARAN DAN KEPADATAN PENDUDUK DI INDONESIA  
PADA TAHUN 1971, 1980 DAN 1990

Propinsi/Pulau	Persentase Penduduk Per Propinsi			Kepadatan Penduduk Per Km <sup>2</sup>		
	1971	1980	1990	1971	1980	1990
(1)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
DI Aceh	1,68	1,77	1,90	36	47	62
Sumatera Utara	5,55	5,67	5,72	36	118	145
Sumatera Barat	2,34	2,31	2,23	56	68	80
Riau	1,38	1,47	1,84	17	23	35
Jambi	0,84	0,98	1,13	22	32	45
Sumatera Selatan	2,89	3,14	3,50	33	45	61
Bengkulu	0,44	0,52	0,66	24	36	56
Lampung	2,33	3,14	3,35	83	139	181
SUMATERA	17,45	19,00	20,33	44	59	77
DKI Jakarta	3,84	4,41	4,60	7.761	11.023	13.945
Jawa Barat	18,14	18,61	19,73	467	593	764
Jawa Tengah	18,35	17,20	15,91	640	742	834
DI Yogyakarta	2,09	1,87	1,62	785	868	919
Jawa Timur	21,41	19,79	18,13	532	609	678
JAWA	63,83	61,88	59,99	576	690	814
Bali	1,78	1,67	1,55	381	444	500
Nusa Tenggara Barat	1,85	1,85	1,88	109	135	167
Nusa Tenggara Timur	1,92	1,86	1,82	48	57	68
Timor Timur	-	0,38	0,42	-	37	50
NUSA TENGGARA	5,55	5,76	5,67	75	96	115
Kalimantan Barat	1,69	1,68	1,81	14	17	22
Kalimantan Tengah	0,59	0,65	0,78	5	6	9
Kalimantan Selatan	1,42	1,40	1,45	45	55	69
Kalimantan Timur	0,62	0,83	1,05	4	6	9
KALIMANTAN	4,32	4,56	5,09	10	12	17
Sulawesi Utara	1,44	1,43	1,38	90	111	130
Sulawesi Tengah	0,77	0,87	0,95	13	18	25
Sulawesi Selatan	4,34	4,11	3,89	71	83	90
Sulawesi Tenggara	0,60	0,64	0,75	26	34	49
SULAWESI	7,15	7,05	6,97	45	55	66
Maluku	0,92	0,96	1,03	15	19	25
Irian Jaya	0,78	0,79	0,92	2	3	4
MALUKU DAN IRIAN JAYA	1,70	1,75	1,95	4	5	7
INDONESIA	100	100	100	62	77	93

Sumber: Sensus Penduduk 1990

mengingat definisi perkotaan yang digunakan pada Sensus 1980 berbeda dengan definisi kota yang digunakan dalam Sensus Penduduk 1971. Sebagai contoh, persentase penduduk perkotaan tahun 1971 menurut pulau yang tertinggi adalah Kalimantan, hal ini terlihat ganjil mengingat proporsi perkotaan dan proporsi penduduk sebagian besar ada di Jawa. Dengan adanya perubahan definisi pada Sensus Penduduk 1980 keganjilan se-

macam ini telah dikoreksi dan memberi gambaran yang lebih baik. Dengan demikian pembahasan urbanisasi dalam makalah ini difokuskan pada data tahun 1980-1990.

Jika dilihat dari jumlah penduduk perkotaan dan persentase penduduk perkotaan tahun 1980 sampai 1990, maka porsi terbesar urbanisasi di seluruh Indonesia terjadi di Jawa baik untuk jumlah penduduk perkota-

Tabel 10

PERSENTASE PENDUDUK PERKOTAAN DAN PEDESAAN  
DI INDONESIA PADA TAHUN 1971, 1980 DAN 1990

	1971	1980	1985	1990
<b>JAWA</b>				
Kota (%)	18,01	25,15	30,36	35,69
Desa (%)	81,99	74,85	69,64	64,31
Rasio Kota	0,22	0,34	0,44	0,55
<b>SUMATERA</b>				
Kota (%)	17,78	19,58	21,83	25,50
Desa (%)	82,22	80,42	78,17	74,50
Rasio Kota	0,22	0,24	0,28	0,34
<b>KALIMANTAN</b>				
Kota (%)	21,79	21,47	23,92	27,57
Desa (%)	78,21	78,53	76,08	72,43
Rasio Kota	0,28	0,27	0,31	0,38
<b>SULAWESI</b>				
Kota (%)	18,42	15,90	16,76	22,06
Desa (%)	83,58	84,10	83,24	77,94
Rasio Kota	0,20	0,19	0,20	0,28
<b>KEPULAUAN LAIN</b>				
Kota (%)	9,36	12,26	14,73	18,29
Desa (%)	90,64	87,74	85,27	81,71
Rasio Kota	0,10	0,14	0,17	0,22

Sumber: BPS, berbagai tahun



PERSENTASE PENDUDUK BERUMUR 10 TAHUN KEATAS MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN DAN KEGIATAN SELAMA SEMINGGU YANG LALU

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Angkatan Kerja				Jumlah Angkatan Kerja	% Beker- ja Terha- dap Ang- katan Kerja	Bukan Angkatan Kerja					Jumlah Total	% Angkatan Kerja Terhadap Penduduk Usia Kerja
	Bekerja	Mencari Pekerjaan		Jumlah Total			Sekolah	Mengurus Rumah Tangga	Lainnya	Jumlah			
		Sudah Pernah Bekerja	Belum Pernah Bekerja										
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
1. Tidak/Belum Pernah Sekolah	14,9	4,4	1,2	1,9	14,6	99,67	-	17,8	34,3	11,6	13,3	62,78	
2. Tidak/Belum Tamat SD	26,7	13,5	4,3	6,5	26,2	99,38	51,00	25,5	20,5	37,4	3,10	48,47	
3. Sekolah Dasar	36,9	28,6	15,9	19	36,4	98,69	25,2	37,5	26,7	29,7	33,5	62,25	
4. SMTP Umum	8,4	17,5	12,7	13,9	8,5	95,91	16,4	10,00	7,90	12,80	10,30	47,20	
5. SMTP Kejuruan	1,2	3,4	1,9	2,2	1,3	95,63	1,2	1,40	1,00	1,20	1,30	58,01	
6. SMTA Umum	5,2	18,6	37,5	33,1	5,9	86,03	5,3	5,00	6,10	5,30	5,70	59,96	
7. SMTA Kejuruan	4,9	10,6	19,5	17,3	5,2	91,65	0,7	2,40	2,60	1,60	3,70	81,51	
8. Diploma I/II	0,4	0,3	0,7	0,6	0,4	95,47	0,06	0,10	0,10	0,10	0,20	87,52	
9. Akademi	0,7	1,3	2,8	2,4	0,7	92,05	0,2	0,20	0,40	0,20	0,50	82,21	
10. Universitas	0,7	1,8	3,5	3,1	0,8	90,35	0,03	0,10	0,40	0,10	0,50	89,84	
11. Tak Terjawab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
JUMLAH	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	57,33	

Sumber: Statistik Indonesia, 1991

Sumber: Statistik Indonesia 1991

an maupun persentase penduduk perkotaan. Hal yang sama juga terlihat jika dilihat dari rasio perkotaan-pedesaan. Jawa tertinggi tingkat urbanisasinya selama PJP I, disertai kaitannya bahwa pembangunan fisik perkotaan (perluasan kota) di Jawa cukup pesat, terutama di sekitar kota besar. Di samping itu, investasi dan pusat-pusat industri juga tumbuh pesat di Jawa. Tidak tertutup kemungkinan meluasnya pembangunan fasilitas perkotaan (listrik, air minum, pusat kesehatan, dan sebagainya) turut mempercepat proses urbanisasi di Jawa.

Hal menarik bahwa Pulau Kalimantan menduduki tingkat urbanisasi tertinggi di Luar Jawa mendahului Sumatera. Walaupun kepadatan penduduk Sumatera lebih tinggi daripada Kalimantan, tingkat urbanisasi yang tinggi di Kalimantan semata-mata karena rendahnya pertumbuhan penduduk pedesaan di Kalimantan.

Di Luar Jawa, meski tingkat urbanisasi di Sulawesi dan kepulauan lain relatif rendah bila dibandingkan dengan pulau-pulau lain, namun pertumbuhan tingkat urbanisasi tampak cukup pesat di kedua pulau ini terutama pada tahun 1985-1990. Bahkan, pertumbuhannya di atas pertumbuhan nasional. Ini mengisyaratkan bahwa selama tahun 1980-an pertumbuhan perkotaan di kedua pulau tersebut cukup pesat.

## **Tantangan, Kendala, dan Peluang**

### **1. Tantangan**

Perpindahan penduduk antardaerah di Indonesia telah terjadi sejak lama. Dalam dua dekade terakhir intensitas perpindahan ini semakin meningkat bersamaan dengan

semakin membaiknya aksesibilitas antardaerah. Permasalahan kependudukan menyangkut mobilitas penduduk, antara lain adalah terjadinya ketimpangan perbandingan penduduk perkotaan dan pedesaan, yang memberi kesan bahwa Indonesia sulit untuk menjadi masyarakat industrialisasi sepenuhnya.

Perbandingan kepadatan penduduk juga masih timpang antara Pulau Jawa-Bali dan luar Jawa-Bali. Ini mengandung arti bahwa penduduk Pulau Jawa dan Bali akan tetap padat dan bisa memberi tekanan terhadap pembangunan yang kita lakukan di pulau-pulau tersebut. Kondisi sosial ekonomi penduduk yang rendah, antara lain ditunjukkan pada tingkat pendidikan yang rendah (Tabel 11), tingkat kesehatan yang rendah, dan kemampuan penduduk yang kurang menguntungkan bagi pembangunan.

Ditinjau dari tingkat pendidikan, penduduk migran lebih baik daripada non-migran. Sementara itu di kalangan migran sendiri, migran yang masuk ke Jawa lebih baik pendidikannya daripada migran yang keluar dari Jawa. Hal ini diduga berkaitan dengan tingkat selektivitas migran keluar yang lebih rendah daripada migran yang masuk ke Jawa. Sudah umum diketahui bahwa transmigran yang dikirim dari Jawa kebanyakan berpendidikan rendah.

Salah satu ciri kependudukan yang menonjol selama PJP I adalah proporsi penduduk perkotaan yang semakin meningkat. Jumlah penduduk perkotaan Indonesia selama dua dekade terakhir ini telah meningkat dari sekitar 22% (1980) menjadi 31% (1990). Sementara itu jumlah penduduk pedesaan mengalami stagnasi, bahkan ada kecenderungan menurun. Dari data statistik dapat dilihat bahwa selama kurun waktu 1971-



1990, sebesar 4,43% per tahun dibandingkan pertumbuhan penduduk Indonesia sendiri yang hanya tumbuh dengan 2,15% per tahun. Dalam 70 tahun terakhir, penduduk perkotaan bahkan meningkat hampir 16 kali lipat, yaitu dari hanya 2,88 juta jiwa pada tahun 1920 menjadi 46,48 juta jiwa pada tahun 1990. Fenomena ini ditandai pula dengan bertambahnya jumlah kota metropolitan yang berpenduduk 1 juta jiwa lebih, dari hanya satu kota pada tahun 1950, yaitu Jakarta saja, menjadi 8 kota pada tahun 1990, yaitu Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan, Semarang, Palembang, Bogor dan Ujung Pandang.<sup>2</sup>

Penduduk perkotaan akan bertambah terus sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Dengan demikian tuntutan kebutuhan fasilitas perkotaan akan bertambah pula. Fasilitas perkotaan akan sangat berpengaruh bagi keadaan dan perkembangan fisik kota yang bersangkutan. Secara absolut pertumbuhan penduduk tetap berpengaruh atas perkembangan fisik kota.

Gejala perpindahan penduduk ini mengisyaratkan bahwa mobilitas tenaga kerja menjadi masalah yang perlu diperhatikan. Khususnya bila dilihat terdapatnya kesempatan kerja yang tidak merata dewasa ini, maka pemerataan kesempatan kerja menjadi masalah yang perlu diselesaikan. Berdasarkan data Sakernas (Survei Angkatan Kerja Nasional) tahun 1991 jumlah pencari kerja sarjana di Indonesia sebanyak 125.000 orang. Sementara itu lulusan sarjana setiap tahun diperkirakan bertambah dengan seki-

tar 113.000 orang. Dari jumlah ini hanya sekitar 30-40% saja yang dapat diserap oleh pasar kerja. Sebagai akibatnya, masalah "pengangguran terdidik" merupakan masalah serius di masa mendatang.<sup>3</sup>

## 2. Kendala

Kesenjangan penyebaran penduduk yang terjadi dewasa ini antara lain disebabkan belum terlaksananya pembangunan transmigrasi dengan memadai, dan masih belum menyebarnya pertumbuhan industri ke daerah-daerah di luar Pulau Jawa, terutama di Kawasan Timur Indonesia.

Pulau Jawa menarik bagi para migran, tidak lepas dari peran Jakarta sebagai ibu kota negara, pusat kegiatan pemerintah dan juga pusat kegiatan ekonomi, sehingga oleh para pendatang dianggap memberi peluang berusaha dan mendapatkan upah yang lebih tinggi di luar peluang sosial politik lainnya. Faktor lain yang tidak kalah penting, adalah anggapan bahwa Jawa sebagai pusat pendidikan tinggi dan ilmu pengetahuan, sehingga banyak didatangi kaum migran, khususnya kaum muda yang berusaha menambah pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman.

Arus utama migrasi penduduk Indonesia berada pada lintas Sumatera-Jawa. Hal ini terlihat dari proporsi migran di Jawa yang kebanyakan berasal dari Sumatera, serta penduduk migran di Sumatera yang didominasi oleh migran dari Jawa. Penduduk migran di Bali kebanyakan berasal dari Jawa, khususnya dari Jawa Timur. Migrasi keluar

<sup>2</sup>Untuk pembahasan lebih lanjut, lihat, Haryono Suyono, "Kebijaksanaan Pengarahannya Mobilitas Penduduk dalam Menghadapi Mega Urban dan Kota Kecil di Indonesia", dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, edisi khusus, Oktober 1993, 3-7, Jurusan Teknik Planologi ITB, Bandung.

<sup>3</sup>Pembahasan lebih lanjut, mengenai pengangguran ini dapat dibaca dari Abdul Latief, *Pokok-pokok Pikiran Strategis Pendekatan Masalah Pengangguran di Indonesia*, Departemen Tenaga Kerja, RI, Jakarta, November 1993.



dari Jawa dan Bali juga mengalami peningkatan volume dan variasi arahnya. Migran keluar dari Jawa sebagian besar menuju Sumatera, sedangkan dari Bali lebih tersebar ke Sumatera, Sulawesi, dan Jawa. Pergeseran arah yang terjadi dari kedua pulau itu menunjukkan semakin pentingnya wilayah Indonesia Timur sebagai penerima migran.

### 3. Peluang

Selama PJP I telah terjadi tahapan perubahan demografis, yang ditandai dengan adanya pergeseran dari kelahiran dan kematian yang tinggi menuju keadaan kelahiran dan kematian relatif rendah. Keadaan perubahan demografis ini membawa dampak pada terjadinya pergeseran struktur umur penduduk dari penduduk muda ke arah penduduk usia produktif. Hal ini merupakan sumber daya pembangunan yang mempunyai peluang untuk ditingkatkan kualitasnya dalam memacu pembangunan.

Pembangunan kesehatan, pendidikan dan perbaikan gizi telah berhasil meningkatkan kualitas penduduk sehingga semakin cerdas dan produktif. Keadaan itu memudahkan peningkatan kualitas penduduk selanjutnya, antara lain melalui pengendalian pertumbuhan penduduk. Di samping itu, makin mantapnya dan mulai mandiriya KB memberikan peluang untuk mempercepat tercapainya sasaran pembangunan kependudukan.

Dilihat dari pendapatan, pendidikan dan curahan kerja, penduduk migran relatif lebih baik daripada penduduk non-migran pada umumnya, maka fenomena migrasi sesungguhnya sangat menunjang pembangunan di bidang ekonomi khususnya. Di segi lain, dengan melihat motif ekonomi migran

sebagai motif utama, pembangunan ekonomi telah turut mendorong arus migrasi ke suatu daerah. Pembangunan wilayah IBT tampak sangat strategis dalam konteks redistribusi penduduk, sebab dengan pembangunan itulah arus migrasi dengan sendirinya akan terarah ke wilayah IBT yang potensial itu.

Data SAKERNAS (Survei Angkatan Kerja Nasional) tahun 1991 menunjukkan pengangguran yang terjadi sebagian besar terkonsentrasi pada kelompok usia muda yang berumur 15-34 tahun dengan tingkat pengangguran sebesar 4,9%. Sedangkan kelompok usia ini termasuk kelompok usia produktif.

Strategi dasar untuk mengurangi tingkat pengangguran tersebut dilaksanakan melalui perencanaan tenaga kerja yang diarahkan untuk mencapai tujuan perluasan kesempatan kerja yang produktif dan remuneratif. Melalui perencanaan tenaga kerja akan dapat diperkirakan jumlah tenaga kerja dari sisi kebutuhan (*demand*) dan dari sisi persediaan (*supply*) dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian nasional dan internasional saat ini serta proyeksinya di masa yang akan datang.

Selain itu perencanaan kerja juga bertujuan memanfaatkan potensi daerah untuk dapat menyerap tenaga kerja. Oleh karenanya, kerja sama Pemerintah Daerah dalam melakukan identifikasi potensi dan keadaan daerah yang berhubungan dengan ketenagakerjaan, sangat diperlukan. Berdasarkan data tahun 1991, tingkat pendidikan angkatan kerja di Indonesia lebih baik daripada tingkat pendidikan penduduk secara keseluruhan (Tabel 11). Hal ini menunjukkan keadaan yang cukup menggembirakan bila kita lihat dari sudut kualitas tenaga kerja.



Melihat keadaan dan kecenderungan yang terjadi tersebut, perlu diperkirakan strategi yang dapat mempengaruhi motivasi perpindahan penduduk dari Jawa-Bali ke luar Jawa-Bali.

## Kebijaksanaan Persebaran Penduduk dalam PJP II

Untuk mencapai persebaran penduduk yang optimal sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan pada PJP II mendatang, maka kebijaksanaan persebaran penduduk mengacu pada:

1. Pengarahan Mobilitas dan Persebaran Penduduk harus memperhatikan kemampuan daya dukung alam dan harus sesuai dengan tata ruang, yang diselenggarakan melalui transmigrasi, peningkatan sarana dan prasarana yang menunjang pertumbuhan ekonomi di wilayah sebaran, serta pemberian insentif bagi tenaga kerja sehingga mampu menggairahkan tenaga terdidik untuk mengabdikan di wilayah pertumbuhan baru.
2. Persebaran penduduk dilakukan untuk menciptakan keseimbangan persebaran antara jumlah penduduk dan daya dukung atau daya tampung lingkungan melalui transmigrasi, pembangunan daerah, perencanaan tata ruang, pembangunan industri, pembangunan perkotaan, dan upaya penyebaran penduduk sesuai dengan kesempatan kerja, baik antardaerah, antarpropinsi maupun antarnegara.
3. Persebaran penduduk dilaksanakan oleh program transmigrasi dan tenaga kerja yang didukung oleh pembangunan pertanian dan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, pencapaian sasaran dalam penyebaran penduduk tergantung dari program-program yang dilaksanakan oleh sektor transmigrasi, pertanian, dan pembangunan daerah. Program ini pun tidak terlepas dari peran serta LSM.
4. Persebaran penduduk dilaksanakan melalui program transmigrasi dan program tenaga kerja yang didukung oleh pembangunan pertanian dan pembangunan daerah. Beberapa faktor penunjang kebijaksanaan penyebaran penduduk ke luar kota, antara lain:
  - a. Mengarahkan urbanisasi dengan mengembangkan kota sedang dan atau kota kecil agar mampu berfungsi sebagai pusat-pusat pertumbuhan, sehingga arus migrasi ke kota besar dapat "dihambat".
  - b. Menempatkan dan menyebarkan fasilitas-fasilitas perkotaan di luar kota sehingga mengubah status tempat yang semula desa menjadi kota, agar penduduk tidak perlu bermigrasi ke kota besar. Upaya ini berarti mengembangkan wilayah (UU-RI No. 24/1992 tentang Penataan Ruang, ps. 10).
  - c. Membuka daerah baru sebagai kawasan pemukiman skala besar guna "menarik" penduduk dari kota yang sudah dianggap padat untuk mengurangi tingkat konsentrasi penduduk di kota yang bersangkutan (UU-RI No. 4/1992 tentang Perumahan dan Pemukiman ps. 18).
  - d. Meningkatkan aksesibilitas pedesaan-perkotaan dengan maksud:
    - mengurangi hasrat pindah bermukim ke kota
    - "mendekatkan" desa dengan kota
    - meningkatkan kesejahteraan penduduk secara keseluruhan
  - e. Usaha urbanisasi modern, adalah mengarahkan mobilitas penduduk pede-



saan dalam "jurusan" pokok, yaitu:

- Pindahnya penduduk desa ke kota besar untuk magang pada perusahaan, pabrik, atau kantor-kantor pembangunan lainnya. Posisi magang itu akan dianjurkan untuk menambah dan merangsang bekal motivasi supaya nantinya, bila sudah siap, sanggup mulai melakukan usahanya sendiri secara mandiri atau dalam hubungan bapak-anak angkat dengan perusahaan induknya;
  - Merangsang penduduk desa untuk tetap di desa dan mengajak yang bersangkutan mengembangkan desa dan kota-kota kecilnya menjadi lebih besar lagi. Dalam hubungan ini pembangunan desa menjadi kota haruslah menjadi cita-cita penduduk, masyarakat, pemerintah kabupaten, maupun kota lain yang berdekatan, yang akhirnya akan menguntungkan semua pihak. Rangsangan serupa harus dikembangkan pada desa yang dekat dengan desa kecamatan, dukuh yang dekat dengan dukuh praja, dan seterusnya.
  - f. Dalam program transmigrasi akan dirangsang suatu proses penyebaran penduduk secara *swakarsa mandiri* yang berorientasi pada kebutuhan pasar dan pengembangan keluarga menjadi keluarga sejahtera dan pembangunan wilayah. Akan dirangsang berbagai kemudahan agar penduduk daerah JAMBAL dirangsang makin bergairah membangun diri dan keluarganya, sekaligus daerah barunya di luar JAMBAL.
5. Persebaran penduduk yang tidak merata diupayakan agar mengarah pola persebaran yang ideal, antara lain dilakukan

melalui:

- a. Program transmigrasi,
- b. Pembangunan daerah,
- c. Pemanfaatan sumber daya alam,
- d. Pembagian lapangan kerja antardae-  
rah yang seimbang melalui program AKAD yang dimaksudkan untuk mempertemukan permintaan dan penawaran tenaga kerja. Dengan demikian diharapkan lebih lancarnya penyebaran tenaga kerja dari daerah banyak tenaga kerja ke daerah kurang tenaga kerja.

## Program Selama PELITA VI

Upaya-upaya mengubah persebaran penduduk, baik secara kuantitas maupun kualitasnya, dilakukan melalui berbagai program pembangunan. Secara kualitas upaya tersebut ditujukan untuk mengurangi jumlah penduduk daerah padat "dipindahkan" ke daerah yang kurang padat atau kosong. Upaya pemindahan penduduk dilakukan baik melalui program transmigrasi maupun atas kemauan sendiri. Dalam usaha transmigrasi akan dirangsang proses penyebaran penduduk secara mandiri atau transmigrasi swakarsa yang berorientasi pada kebutuhan pasar dalam agribisnis dan agroindustri dan pengembangan keluarga sejahtera serta pembangunan wilayah. Akan dirangsang berbagai kemudahan agar penduduk Jawa, Madura, Bali dan Lombok (JAMBAL) makin bergairah membangun diri dan keluarganya, sekaligus membangun daerah barunya di luar pulau-pulau itu.

Program persebaran penduduk diarahkan pada persebaran keruangan (geografis) yang lebih serasi dan seimbang sesuai dengan daya dukung dan daya tampung ling-



kungan, agar penduduk menjadi kekuatan pembangunan bangsa secara efektif. Kebijaksanaan migrasi nasional dan internasional dan kebijaksanaan untuk pengarahannya penyebaran penduduk harus disesuaikan dengan kesempatan kerja, baik antardaerah, propinsi, atau negara. Program-program migrasi dan penyebaran penduduk diarahkan tidak hanya pada tenaga kerja pertanian, tetapi juga pada upaya peningkatan tenaga kerja berkualitas yang terampil dan terdidik, khususnya tenaga kerja antardaerah (AKAD) dan pertukaran tenaga kerja antarnegara (AKAN) dengan memberikan kemudahan serta menjamin hak dan kewajiban penduduk untuk pindah ke luar negeri/daerah dan masuk kembali.

Di samping program transmigrasi akan diusahakan pula berbagai kebijaksanaan pembangunan daerah berkaitan dengan migrasi dan persebaran penduduk agar serasi dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan alami, buatan dan sosial. Kebijaksanaan migrasi dan persebaran penduduk harus sesuai dengan tata ruang yang dikaitkan dengan pembangunan industri, perkotaan dan perkebunan, dengan peningkatan sarana dan prasarana perhubungan yang menunjang pertumbuhan ekonomi di wilayah sebaran, serta perlu dikembangkan sistem insentif bagi tenaga kerja pioner sehingga mampu menggairahkan tenaga terdidik untuk mengabdikan di wilayah pertumbuhan baru.

Pembangunan pusat-pusat pertumbuhan baru ternyata telah mampu memacu perkembangan daerah, dan oleh karena itu dilanjutkan dengan perencanaan yang lebih baik

lagi. Dengan demikian pertukaran tenaga kerja terdidik dan terampil dapat dilakukan dengan lebih mudah, lebih merangsang tenaga kerja yang bersangkutan. Sejalan dengan itu, pembangunan pedesaan perlu ditingkatkan agar arus migrasi desa-kota dapat ditekan dengan upaya pengembangan sarana dan prasarana di desa-desa sesuai dengan rencana tata ruang daerah, mengembangkan peranan kota sedang/kecil serta mengembangkan sentra-sentra pertumbuhan baru.

Kerja sama antarpropinsi di Jawa dengan luar Jawa (khususnya di Kawasan Timur Indonesia) perlu ditingkatkan guna menunjang program transmigrasi swakarsa mandiri, serta perlu dikembangkan sistem insentif bagi penduduk yang siap bertransmigrasi swakarsa.

## Penutup

Penanganan keseimbangan persebaran dan migrasi penduduk tidak dapat ditangani oleh salah satu sektor/instansi pemerintah saja. Namun seluruh lapisan masyarakat dan swasta memang berperan penting untuk terlaksananya persebaran dan migrasi penduduk. Oleh karena itu sangat bijaksana, bila dalam merumuskan kebijaksanaan persebaran dan migrasi penduduk mengajak partisipasi masyarakat dan swasta/LSM. Demikian pula dalam pelaksanaan dan pemantauannya. Untuk mencapai maksud tersebut diperlukan koordinasi yang baik sehingga arah dan langkah yang akan diambil dapat berjalan selaras, serasi dan seimbang.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Biro Pusat Statistik, *Hasil Sensus Penduduk 1971, 1980 dan 1990*, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia 1985*, Serie SUPAS No. 5, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1991*, Jakarta.
- Hugo, Graime. 1981. *Level, Trends, and Pattern of Urbanization, Migration, and Development in Indonesia*, Comparative Study on Migration, Urbanization and Development in the ESCAP Region, United Nations, New York.
- Latief, Abdul, *Pokok-pokok Pikiran Strategis Pendekatan Masalah Pengangguran di Indonesia*, Depnaker RI, November 1994.
- Secha, Alatas, "Masalah Migrasi dan Urbanisasi" makalah disampaikan dalam *Pertemuan Kajian Pola Persebaran Penduduk di Daerah Perkotaan*, Bandung, 26-27 November 1993.
- Suyono, Haryono, "Kebijaksanaan Pengarahan Mobilitas Penduduk dalam Menghadapi Mega Urban dan Kota Kecil di Indonesia," *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Oktober 1993, ITB Bandung.



# Koperasi: Teori Serta Implikasi Kebijakan dan Riset

*Sudarsono Hardjosoekarto*

## Pemisahan Kepemilikan dan Pengendalian

DARI segi *separation of ownership and control* (Enggerston, 1988), organisasi-organisasi bisnis secara garis besar dikelompokkan dalam: (1) *proprietorship*; (2) *partnership*; (3) *closed corporation*; (4) *open corporation*; (5) *cooperatives*; dan (6) *non-profit organization*. Keenam bentuk organisasi ini adalah bentuk dasar. Dalam evolusinya, banyak sekali berkembang berbagai varian dari bentuk dasar ini, tergantung pada keadaan spesifik lingkungan usaha, dan juga tergantung pada tersedianya *institutional arrangements* dalam sistem ekonomi politik suatu negara.

Ciri utama organisasi koperasi yang membedakannya dengan bentuk organisasi lainnya, ialah bahwa *residual claimants* koperasi adalah anggota (*members*) sekaligus pelanggan (*costumers*). Definisi koperasi semacam ini merupakan definisi dasar. Sebab dalam evolusinya terdapat banyak varian or-

ganisasi koperasi atau quasi-koperasi yang berkembang di berbagai negara. Umumnya evolusi varian organisasi koperasi selain dipengaruhi oleh tantangan lingkungan usaha, juga tergantung pada tersedianya *arrangements (rule)* yang disediakan oleh pemerintah. Sebagaimana dimaklumi, satu-satunya pihak yang dapat dan berwenang men-*supply rule* sebagai *public goods* adalah pemerintah. Oleh sebab itu, perkembangan organisasi koperasi termasuk varian-variannya sangat tergantung pada usaha pemerintah dalam menyediakan fasilitas berupa *rule* yang diperlukan.

Debat panjang koperasi sebagai perusahaan (*business enterprise*) dari segi *neoclassical economics* dapat diikuti dalam *Journal of Farm Economics* (Robotka 1947; Clark, 1952a, b; Aizilneks, 1952a, b; Gislason, 1952; Phillips, 1953; Savage, 1954; Aresvik, 1955; Triffon, 1961; Helmberger and Hoos, 1962; Helmberger, 1964; Youse and Helmberger, 1966; Knutson, 1966). Inti dari hasil debat ini adalah bahwa dipandang dari *neoclassical economics* para ahli tidak



mencapai kesepakatan tentang *the nature of cooperative as a business enterprise*.

Problem besar dalam upaya mengklarifikasi koperasi sebagai badan usaha adalah karena ternyata kata "koperasi" dapat diasosiasikan dengan bermacam-macam bentuk organisasi, yang secara fundamental sangat berbeda tetapi dapat dengan mudahnya dikatakan sebagai koperasi. Bateman, Edwards and Levay (1979) menemukan bahwa untuk kata "koperasi pertanian" (*agricultural cooperatives*) saja, ternyata berasosiasi dengan bermacam-macam bentuk koperasi. Karena itu Levay (1983) tiba pada kesimpulan, bahwa sejauh ini tidak terdapat model standar yang dapat dipakai untuk menerangkan semua jenis/bentuk koperasi.

Upaya lain untuk menjelaskan koperasi sebagai badan usaha dilakukan oleh Bonus (1986) berdasarkan paradigma analisis biaya transaksi (*transaction cost analysis*), ini pun terbatas pada koperasi pertanian. Dari segi analisis biaya transaksi, organisasi dan pasar merupakan alternatif-alternatif mekanisme koordinasi. Bila transaksi dapat dilakukan lebih efisien melalui mekanisme pasar, maka transaksi melalui organisasi tidak diperlukan. Sebaliknya, bila transaksi melalui mekanisme pasar lebih mahal maka dilakukanlah transaksi melalui organisasi. Dengan kata lain, sejauh organisasi koperasi dapat tumbuh, akan dapat diperkirakan bahwa sebagai mekanisme koordinasi, koperasi dapat menggantikan fungsi pasar. Tetapi dalam banyak kasus terdapat *mixed mode*, di mana organisasi dan pasar berfungsi sebagai mekanisme koordinasi yang saling mengisi (*hybrid*).

Menurut Bonus (1986) ada beberapa aspek yang dapat menerangkan mengapa organisasi koperasi pertanian tumbuh.

- a. Ada dua gaya (*forces*) yang disebut gaya sentripetal dan gaya sentrifugal. Dengan gaya *sentripetal*, para anggota mengorganisasi beberapa kegiatan secara bersama untuk menunjang usahanya sendiri-sendiri. Misalnya, anggota-anggota koperasi pertanian tidak membeli *input* sendiri-sendiri ke pasar melainkan mengalihkan pembelian ini kepada koperasi pertanian yang didirikan bersama terpisah dengan usaha masing-masing anggota. Para anggota ini melakukan internalisasi pembelian melalui usaha bersama (koperasi pertanian) sebagai pengganti melakukan kontak langsung sendiri-sendiri dengan pihak luar di pasar. Atas dasar keuntungan kolektif inilah koperasi pertanian dapat tumbuh.

Tetapi kendati terdapat keuntungan kolektif, para anggota koperasi pertanian tidak meleburkan usaha-usaha individualnya ke dalam perusahaan besar hasil merger. Ini karena adanya gaya sentrifugal, yakni keuntungan operasi independen. Bagaimanapun juga bagi usaha-usaha tani akan lebih baik diusahakan secara independen, dibanding dengan bila dikolektifkan. Kegagalan *collective farming* di Eropa Timur dan Tiongkok serta *kolkhoze* di bekas Uni Soviet, mengkonfirmasi tentang pentingnya operasi independen ini.

Dengan demikian, koperasi pertanian akan tetap hidup bila terdapat keseimbangan antara gaya sentripetal dengan gaya sentrifugal tersebut. Anggota akan tetap menjadi *customers* dan *residual claimants*, bila mereka menikmati keuntungan kolektif sekaligus menikmati kebebasan operasi independen. Penggabungan antara gaya sentripetal (keuntungan kolektif) dengan gaya sentrifugal (keuntungan operasi independen) inilah dina-



makan organisasi hibrida.

- b. Harus diingat bahwa kendatipun sudah bergabung dalam koperasi pertanian, kepentingan ekonomi masing-masing anggota dapat mengalami konflik satu sama lain. Bahkan *free rider* sama sekali tidak dapat dieliminir (Buchanan and Tullock, 1962; Olson, 1965). Koperasi hanya akan tetap hidup bila konflik semacam ini dapat dipecahkan. Yang berpotensi untuk memperkecil konflik semacam ini adalah *share value*, saling kenal, saling percaya (*trust*), dan semangat berkoperasi (*cooperative spirit*). Faktor-faktor ini disebut *non-economic productive resources*. Ini pulalah sebabnya koperasi sering disebut sebagai lembaga sosial. Bung Hatta sering mengutip Draheim (1952) bahwa "*cooperative as a business enterprise and as a social group at the same time*".

Sebagai lembaga sosial, koperasi tidak berarti suka membagi-bagi uang atau filantropis, atau tidak suka profit (SHU), melainkan sebagai organisasi bisnis, di mana daya hidup koperasi sangat tergantung pada *social factors* atau *non-economic productive resources* di atas. Semakin berhasil kita mengembangkan *social factors* ini dapat diperkirakan semakin kuat koperasi tersebut.

- c. Implikasi dari kedua argumen di atas adalah bahwa koperasi pertanian akan kuat, bila anggota-anggotanya mempunyai kepentingan ekonomi yang sama dan hidup dalam suasana *social factors* yang kuat pula.

### **Rule di Bidang Koperasi Sebagai Barang Publik**

Adanya ragam organisasi koperasi sebagaimana diuraikan di atas, menjadikan keti-

dakpastian bisnis di dunia perkoperasian semakin besar. Salah satu upaya untuk mereduksi ketidakpastian ini adalah penyediaan *rule* sebagai barang publik yang bersifat *facilitating*. Ini adalah tugas pemerintah.

Sebagai misal, Jepang menetapkan bahwa dalam garis besarnya dikembangkan lima jenis koperasi melalui lima UU Perkoperasian, yakni: (1) koperasi pertanian berdasarkan *Nokyo Ho*; (2) koperasi perikanan berdasarkan *Gyokyo Ho*; (3) koperasi perhutanan berdasarkan *Shinrin Kumiai Ho*; (4) koperasi usaha kecil berdasarkan *chusho kigyo Ho*; dan (5) koperasi konsumen berdasarkan *seikyo Ho*. Di luar kelima UU Koperasi ini masih terdapat banyak UU yang mengatur berbagai koperasi kredit (*credit union*) baik *credit union* umum maupun yang khusus (misalnya milik serikat buruh). Di samping itu puluhan, bahkan mungkin ratusan UU lain, mengatur berbagai variasi organisasi koperasi di setiap cabang (jenis) koperasi tersebut, misalnya UU tentang asuransi petani, tentang pensiun petani, tentang bank koperasi pertanian, perikanan dan kehutanan (*Norinchukin Bank*), tentang amalgamasi koperasi, tentang perusahaan-perusahaan (swasta) milik koperasi dan sebagainya.

Dengan berbagai UU ini maka terdapat spesifikasi keanggotaan, bidang usaha, ekspansi usaha dan organisasi, pembinaan dan subsidi oleh pemerintah, dan lain-lain; yang pada intinya adalah reduksi ketidakpastian.

Bila hal ini direfleksikan untuk kasus Indonesia, maka ada beberapa aspek yang perlu dicatat:

- a. Hanya terdapat satu macam UU Koperasi.

Dalam Peraturan Pemerintah tentang Perkumpulan Koperasi tahun 1915 disebutkan bahwa:



Dengan perkumpulan koperasi diartikan perkumpulan-perkumpulan orang-orang, di mana anggota-anggota dileluaskan masuk atau keluar, dan bertujuan memperbaiki kepentingan kebendaan (materiil) para anggota dengan jalan bersama-sama menyelenggarakan usaha mendapatkan bahan-bahan keperluan hidup atau keperluan perusahaan bersama, maupun mengusahakan uang panjar atau kredit.

Definisi koperasi semacam ini masih terus dipakai dalam Peraturan tentang Perkumpulan Koperasi tahun 1927, tahun 1933 dan tahun 1949.

b. Adapun dalam UU 79/1958 disebutkan bahwa:

Koperasi adalah suatu perkumpulan yang beranggota orang-orang atau badan-badan hukum yang tidak merupakan konsentrasi modal, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- berasas kekeluargaan (gotong royong)
- bertujuan memperkembangkan kesejahteraan anggotanya pada khususnya dan kesejahteraan masyarakat dan daerah bekerjanya pada umumnya
- dengan berusaha:
  1. mewajibkan dan menggiatkan anggotanya untuk menyimpan secara teratur;
  2. mendidik anggotanya ke arah kesadaran berkoperasi;
  3. menyelenggarakan salah satu atau beberapa usaha dalam lapangan perekonomian;
- keanggotaan berdasarkan sukarela mempunyai kepentingan, hak dan kewajiban yang sama, dapat diperoleh dan diakhiri setiap waktu menurut kehendak yang berkepentingan, setelah syarat-syarat dalam anggaran dasar dipenuhi;
- akta pendirian menurut ketentuan-ketentuan dan telah didaftarkan sebagaimana ditetapkan dalam UU ini.

c. Dalam UU 14/1965 disebutkan bahwa:

Koperasi adalah organisasi ekonomi dan alat revolusi yang berfungsi sebagai tempat persemaian insan masyarakat serta wahana menuju

sosialisme Indonesia berdasarkan Pancasila.

d. Dalam UU 12/1967 disebutkan bahwa:

Koperasi Indonesia adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial beranggotakan orang-orang atau badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

e. Dalam UU 25/1992 dinyatakan bahwa:

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Pasal 16 UU 25/1992 memang memberi peluang pengembangan pada berbagai jenis koperasi: "Jenis koperasi didasarkan pada kesamaan kegiatan dan kepentingan ekonomi anggotanya". Sementara penjelasan pasal 16 berbunyi: "Dasar untuk menentukan jenis koperasi adalah kesamaan aktivitas, kepentingan dan kebutuhan ekonomi anggotanya, seperti antara lain Koperasi Simpan Pinjam, Koperasi Konsumen, Koperasi Produsen, Koperasi Pemasaran, dan Koperasi Jasa. Khusus koperasi yang dibentuk oleh golongan fungsional seperti pegawai negeri, anggota ABRI, karyawan dan sebagainya, bukan merupakan jenis koperasi tersendiri.

Masalahnya ialah bila ada suatu KPN, suatu PRIMKOPAD atau suatu KOPKAR, termasuk jenis koperasi apakah primer-primer koperasi ini? Apakah di antara koperasi yang berinduk pada INKOPAD itu harus koperasi sejenis atau boleh merupakan berbagai jenis koperasi? Pertanyaan yang sama dapat juga diajukan untuk koperasi-koperasi "golongan fungsional" lainnya.

Bila di antara koperasi yang berinduk pada INKOPAD atau IKPN ternyata ber-



jenis-jenis yang berbeda (umpamakan yang satu jenisnya koperasi konsumen, yang lain koperasi simpan pinjam, dan yang lain koperasi pertanian), maka apakah mungkin pertimbangan kelayakan manajerial dapat digunakan untuk membangun suatu jaringan koperasi yang efektif di bawah payung INKOPAD atau IKPN? Masalah serupa dihadapi, bila kita akan membangun jaringan usaha koperasi (primer, sekunder dan tersier) seperti IKPN, PKPN dan KPN. Bila jenis-jenis berbeda maka apakah dapat bekerja efektif?

### **Rule Sebagai Hasil Proses Akademik**

Dalam pengertian Bromley (1989), *rule* sebagai kebijakan publik berkaitan erat dengan proses-proses pemikiran di berbagai tingkat (akademik maupun kebijakan). Tidak terkecuali adalah berbagai *rule* bidang perkoperasian di Indonesia.

Konperensi Nasional Koperasi 1973 menetapkan ada dua jenis koperasi produksi, yaitu: (1) koperasi produksi untuk pertanian, peternakan, perikanan, dan perkebunan rakyat; dan (2) koperasi produksi untuk kerajinan dan industri. Tidak jelas apakah semua bidang pada jenis pertama tersebut dilakukan oleh koperasi yang sama atau berbeda-beda? Juga tidak jelas siapakah yang harus melakukan kegiatan produksinya, koperasi sebagai perusahaan atau anggotanya?

Dokumen Konperensi Nasional Koperasi 1973, yang mencakup masalah koperasi konsumsi (bukan koperasi konsumen), menyatakan bahwa koperasi konsumsi memperbaiki sarana distribusi yang sudah ada dan menyiapkan perluasan sarannya terutama di kota-kota. Tidak ada batasan jelas apa yang dimaksud dengan koperasi konsumsi: misal-

nya tentang anggotanya, struktur organisasinya, serta bisnisnya. Bahkan muncul terminologi baru *koperasi fungsional* (ABRI dan pegawai negeri), yang diartikan bahwa di samping melaksanakan usaha-usahanya, bersama-sama koperasi konsumsi merupakan koperasi yang dapat melaksanakan sistem distribusi dengan mendirikan toko-toko koperasi dan sarana distribusi lainnya. Tetapi, tidak ada dokumen resmi ataupun *public goods (rule)* yang menyatakan dengan tegas bahwa koperasi fungsional adalah koperasi konsumen (*consumers cooperatives*).

Ketidakjelasan tentang definisi-definisi juga dijumpai dalam dokumen Konperensi Nasional Gerakan Koperasi 1983 yang antara lain menyebutkan terminologi baru *koperasi khusus*. Koperasi wanita, koperasi pemuda, koperasi karyawan dan koperasi audit adalah yang termasuk dalam koperasi khusus ini. Sebagaimana tentang koperasi fungsional, tidak ada *rule as a public good* yang merumuskan tentang apa koperasi khusus ini.

Konperensi Nasional Gerakan Koperasi 1983 merumuskan program internal untuk meningkatkan kegiatan usaha koperasi yang meliputi produksi, pengolahan, pemasaran, pertanian pangan, perkebunan rakyat, peternakan, perikanan, perumahan dan listrik pedesaan, transportasi, kredit, industri kecil, dan penyediaan barang-barang konsumsi. Tetapi, koperasi jenis apakah yang harus melakukan kegiatan semua program ini juga tidak dijelaskan.

Tentu saja daftar ketidakjelasan semacam ini masih dapat (banyak) dijumpai dalam dokumen Konperensi Nasional Gerakan Koperasi 1983.

Terminologi baru yang mengisi khasanah pemikiran koperasi Indonesia dapat dijum-



pai dalam dokumen hasil Konperensi Nasional 1988, yaitu *koperasi penunjang*. Bank Umum Koperasi, Koperasi Jasa Audit, Koperasi Asuransi Indonesia adalah yang termasuk kelompok koperasi penunjang ini. Sebagaimana yang lain, dokumen tersebut tidak menawarkan rumusan resmi yang menunjukkan perbedaan antara koperasi khusus dan koperasi penunjang. Kalaupun berbeda, apa yang menjadi dasar bagi koperasi audit untuk dikategorikan sebagai koperasi khusus sekaligus koperasi penunjang. Tetapi bila sama, mengapa koperasi wanita dan koperasi pemuda tidak juga dikategorikan sebagai koperasi penunjang? Terlebih lagi, bila ada koperasi khusus dan koperasi penunjang, lalu mana yang dapat disebut koperasi utamanya?

### Inpres 4/1984 Sebagai *Public Good*

Di antara proses akademik dan penyediaan *public goods* yang perlu mendapat perhatian khusus adalah tentang KUD. *Public goods* tentang KUD yang sangat penting adalah Inpres 4/1973, Inpres 2/1978 dan paling mutakhir Inpres 4/1984.

Koperasi Unit Desa (KUD) dibentuk oleh warga desa dari suatu desa atau sekelompok desa-desa yang disebut unit desa yang dapat merupakan satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil. (Lampiran pasal 1)

Isu penting *rule* di atas adalah: siapakah gerangan yang dimaksud dengan "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil"? Kalaupun tidak selalu dapat dicapai, kejelasan dan kepastian interpretasi atas *rule* ini akan menentukan beberapa hal. *Pertama*, keseragaman interpretasi oleh para aparatur yang bertanggungjawab melaksanakan dan "mengamankan" Inpres tersebut. *Kedua*,

memberi arahan organisasi macam apakah KUD akan dibangun. Apakah KUD akan dibangun seperti organisasi koperasi (pertanian) layaknya di negara-negara kapitalis, atau sebaliknya seperti koperasi yang dibangun di bekas negara-negara sosialis? *Ketiga*, mereduksi ketidakpastian.

Paling tidak ada tiga kemungkinan jawaban atas pertanyaan "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil" tersebut, yakni: (1) unit desa; (2) suatu desa; atau (3) KUD.

*Pertama*, seandainya yang dimaksud dengan "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil" adalah unit desa, maka tidak ada lagi unit ekonomi lain yang lebih kecil dari unit desa. Individu-individu, unit-unit KUD, bahkan desa-desa tidak boleh menjadi unit ekonomi masyarakat yang terkecil. Semua harus diintegrasikan ke dalam satu unit ekonomi masyarakat terkecil, yakni unit desa. Interpretasi seperti inilah, yang dimaksudkan oleh pasal 1 di atas? Sepertinya mustahil kita akan membangun ekonomi nasional atas dasar unit desa sebagai satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil.

*Kedua*, bila yang dimaksud dengan "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil" adalah desa, maka tidak ada lagi unit ekonomi lain yang lebih kecil dari desa. Individu-individu dan unit-unit KUD haruslah diintegrasikan ke dalam satu unit ekonomi masyarakat terkecil, yakni desa. Kemungkinan interpretasi seperti ini juga mustahil.

*Ketiga*, kemungkinan lain makna "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil" adalah KUD. Bila demikian, individu-individu di desa haruslah mengintegrasikan diri ke dalam "perusahaan raksasa", berupa KUD. Dalam hal ini, KUD adalah *rural-collective enterprise*. Bila mayoritas anggota KUD adalah petani, maka para petani haruslah ti-



dak boleh menjadi unit ekonomi masyarakat terkecil. Artinya, hak kepemilikan individual petani harus dikonversikan menjadi hak kepemilikan kolektif KUD. Kemungkinan bentuk organisasi kolektif ini dapat bermacam-macam, misalnya seperti *collective farming* di RRC atau *kholkoze* di bekas Uni Soviet.

Kontroversi dan kekaburan di atas dapat menimbulkan berbagai masalah. *Pertama*, kebimbangan pastilah dihadapi oleh aparat implementator Inpres tersebut. Seandainya para Kakanwil Departemen yang paling bertanggungjawab dalam implementasi Inpres tersebut mengadakan Rakernas, dan diminta menjabarkan arti "satu kesatuan ekonomi masyarakat terkecil", dapat diduga jawabnya adalah ketiga kemungkinan di atas. Pula, ketika pertanyaan serupa diajukan kepada para anggota DPRD Tingkat I Jawa Barat beberapa waktu yang lalu. Jawabnya juga terbagi tiga kemungkinan tersebut. Kebimbangan ini tidak mustahil akhirnya dihadapi oleh para aparat departemen-departemen di berbagai tingkatan, petugas penyuluhan lapangan, pengurus koperasi, aparat desa dan bahkan seluruh masyarakat (desa) Indonesia. Kalau saat ini "tidak muncul" kebimbangan di antara mereka, barangkali inilah yang "membingungkan" peneliti. Apakah mereka tidak membaca (dan menerapkan) Inpres dengan sungguh-sungguh?

*Kedua*, dari ketiga kemungkinan jawaban di atas, tidak ada satu pun yang menganggap pentingnya individu atau rumah tangga sebagai unit ekonomi masyarakat terkecil. Ini berbalik dengan apa yang terjadi di negara-negara yang sangat berhasil membangun koperasi sebagai lembaga ekonomi dan sosial, seperti Eropa Barat, Amerika, Korea, Taiwan dan Jepang. Negara-negara ini me-

mandang individu atau rumah tangga sebagai unit ekonomi masyarakat terkecil. Sebaliknya, rumusan dalam Inpres 4/1984 juga berlawanan dengan fenomena yang terjadi di negara-negara yang gagal dalam memajukan *collective enterprises*. Pada saat negara-negara sosialis meragukan keunggulan *collective enterprises* yang mereka bangun ber-puluh-puluh tahun, ironisnya justru kita "mendorong" tumbuhnya usaha kolektif dengan mengabaikan manajemen-manajemen individu sebagai unit ekonomi masyarakat terkecil.

Dalam prakteknya, memang tidak selalu disadari bahwa kita sedang bergerak ke arah *rural collective enterprises*. Bila ini yang terjadi, berarti terdapat kesenjangan antara rumusan positif kebijakan dengan implementasinya. Kesenjangan semacam ini adalah distorsi.

Namun, kenyataan di lapangan juga tidak kurang bukti adanya kebingungan tersebut. Secara teoritis bila koperasi pertanian memperlakukan individu atau rumah tangga sebagai unit ekonomi terkecil, maka tugas koperasi pertanian adalah menjalankan usaha untuk melayani kebutuhan manajemen (usaha tani) individu atau rumah tangga tersebut. Bila anggotanya menjalankan usaha ternak, maka koperasinya menjalankan usaha untuk melayani, misalnya kebutuhan *input* usaha ternak atau pemasaran hasil-hasil ternak. Dalam bahasa teknis, hubungan usaha koperasi pertanian dan usaha tani individual semacam ini, dinamakan organisasi hibrida. Inilah yang dijalankan oleh negara-negara yang koperasi pertaniannya berkembang pesat, seperti Jepang dan Korea. Sementara itu, ada suatu KUD di Jawa Barat, yang anggotanya menjalankan usaha ternak ayam, tetapi KUD-nya juga berusaha ternak ayam sendiri. Hubungan organisatoris sema-



cam ini disebut *fully integration*, suatu bentuk varian dari *collective enterprises*. *Kolkhoze* di bekas Uni Soviet dan *collective farming* di RRC terbukti gagal menjadi tulang punggung ekonomi desa. Apakah kita justru membiarkan atau bahkan (sengaja?) menumbuhkan *collective enterprises* di desa-desa Indonesia?

Sebagai pembanding berikut definisi koperasi pertanian Jepang seperti ditulis dalam *Nokyo Kumiai Ho*:

*The law aims at encouraging the development of farmers' cooperative organizations whose object is to increase the productive power and to improve the economic and social status of agrarian people, as well as at bringing forth constructive influences upon the economic life of the nation at large.*

*Kono horitsu ha, nomin no kyodo soshiki no hatatsu wo sokushin shi, nite nogyo seisanryaku no zoshin*

*to nomin no keizai teki shakai teki chii no kojo wo hakari, awasete kokumin keizai no hatten wo kisuru koto wo mokuteki to suru.*

## Catatan Penutup

Pendapat umum mengatakan bahwa belum berhasilnya secara optimum gerakan koperasi Indonesia adalah karena masyarakat (pedesaan) yang terbelakang, *underdevelopment*, dan lain-lain. Tetapi uraian di atas kiranya menepis pandangan umum demikian. Justru kelemahan pada level pemikiran (akademis), formulasi gerakan, serta *supply public goods* berupa *rule* dan *government policies* lainnya haruslah menjadi bagian kritikal yang harus diamati dengan secermat-cermatnya.

## KEPUSTAKAAN

- Aizsilnieks, Arnolds P. 1952. Farmer Cooperatives and Economic Welfare. *Farm Economics*. August.
- Aizsilnieks, Arnolds P. 1952. A Final Word on Cooperatives. *Farm Economics*, November.
- Bonus, Holger. 1986. The Cooperative Association as a Business Enterprise. *Institutional and Theoretical Economics* 142: 310-339.
- Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundation of Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Clark, Eugene. 1952. Farmer Cooperatives and Economic Welfare-Rejoinder. *Farm Economics*, February.
- Clark, Eugene. 1952. Farmer Cooperatives and Economic Welfare-Rejoinder. *Farm Economics*, August.
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helmberger, Peter. 1964. Cooperative Enterprise as a Structural Dimension of Farm Markets. *Farm Economics* 46, 3, August.
- Helmberger, Peter and Hoos, Sidney. 1962. Cooperative Enterprise and Organization Theory. *Farm Economics*, May.
- Knutson, Ronald D. 1966. Cooperatives and the Competitive Ideal. *Farm Economics* 48, 3, August.



# Dimensi Poleksosbud Pengembangan Industri di IBT: Studi Kasus Manado dan Bitung

*Riza Sihbudi*

DALAM beberapa tahun terakhir ada pergeseran "isu" pembangunan, dari Jawa-Luar Jawa menjadi Indonesia Bagian Barat (IBB)-Indonesia Bagian Timur (IBT).<sup>1</sup> Sumatera, Jawa, Bali, dan Madura, disebut sebagai IBB. Selebihnya disebut sebagai IBT. Tidak seperti perbedaan Jawa-Luar Jawa yang terwujud dalam sejenis "ideologi" politik provinsionalisme, kesenjangan IBB-IBT lebih terbatas pada dimensi ekonomi. Atau bisa juga disebut sebagai "dualisme ekonomi". Dalam hal ini terdapat perbedaan -- kendati tidak harus ditafsirkan dalam pengertian negatif -- tingkat pembangunan yang begitu mencolok antara dua wilayah dalam satu negara yang sama. Dualisme regional ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di negara-negara (baik maju maupun terbelakang) lain, seperti Italia dan Brazil.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Belakangan istilah IBB-IBT digantikan dengan KBI (Kawasan Barat Indonesia) - KTI (Kawasan Timur Indonesia).

<sup>2</sup>Lihat *Menuju Masyarakat Baru Indonesia: Antisipasi Terhadap Tantangan Abad XXI* (Jakarta: Kompas-Gramedia, 1990), 85-86.

Dari sudut pandang pembangunan memang ada berbagai ketimpangan antara IBT dan IBB. IBT umumnya jauh lebih terbelakang.<sup>3</sup> Kesenjangan antara IBB dan IBT, antara lain, bisa dilihat dari distribusi penduduk (penyebaran penduduk di IBT sedikit),<sup>4</sup> sumber-sumber ekonomi, struktur ekonomi,<sup>5</sup> dan pembagian pendapatan. Fak-

<sup>3</sup>Sekalipun demikian, tidak selamanya IBB "lebih maju" ketimbang IBT. Jika mobilitas dan prasarana perhubungan diambil sebagai indikator, misalnya, Kalimantan Barat lebih maju ketimbang Bengkulu. Ibid.

<sup>4</sup>Walaupun wilayah IBB hanya mencakup sepertiga luas Indonesia, namun jumlah penduduknya mencapai sekitar empat perlima dari jumlah penduduk Indonesia. Dengan demikian kepadatan penduduk IBT bukan hanya jarang sekali (sekitar 22 orang per kilometer persegi), tetapi mereka bermukim secara terpencar-pencar. Ibid., 87.

<sup>5</sup>Keterbelakangan IBT tidak dapat dilepaskan dari struktur perekonomiannya. Hampir 9% penduduk IBT bekerja terkonsentrasi di sektor pertanian dengan tingkat produktivitas yang rendah. Sebaliknya, dengan terjadinya transformasi perekonomian ke sektor industri pengolahan (*manufacturing*) yang berkembang cepat sekali di IBB, maka jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian menjadi jauh lebih kecil dibandingkan dengan IBT. Ibid.



tor transportasi kurang memadai. Sementara itu di IBT, luas laut juga jauh lebih besar ketimbang daratan. Dari segi pendidikan (sebagai sarana utama peningkatan sumber daya manusia), IBT pun tertinggal dibanding IBB. Mata ajaran dasar di IBT, misalnya diakui seorang dosen biologi di Unsrat, sangat ketinggalan dibanding IBB.

Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan jika sekitar 90% dari pembangunan industri di Indonesia terdapat di IBB, terutama Jawa. Konsentrasi pembangunan industri ini tidak bisa dilepaskan dari *trend* perkembangan modal, baik PMDN maupun PMA, yang sedang berlangsung dewasa ini. IBT sangat kurang mendapat perhatian. Sampai tahun 1988 IBB telah menyerap 83% dari jumlah PMDN dan 75% dari PMA.<sup>6</sup> Namun, sejak beberapa tahun terakhir mulai ada usaha dari pemerintah untuk menggalakkan pembangunan di IBT,<sup>7</sup> termasuk pembangunan sektor industrinya.

Tulisan ini akan mencoba menelaah dimensi sosial (budaya, ekonomi dan politik) dari pengembangan industri di propinsi Sulawesi Utara (Sulut), khususnya di Manado dan Bitung. Tulisan didasarkan pada penelitian lapangan di dua lokasi itu, dengan alasan bahwa Manado -- sebagai ibu kota propinsi -- merupakan "pusat politik" di Sulut, sedangkan Bitung -- yang sebelum tahun 1991 merupakan bagian dari Kabupaten Minahasa -- kini tengah dikembangkan sebagai salah satu pusat industri di Sulut.

Oleh sebab itu, wawancara mendalam (*depth interview*) dilakukan dengan sejumlah

tokoh -- seperti anggota DPRD, tokoh orpol, LSM, pengusaha lokal, dan pendeta (mayoritas penduduk Manado menganut agama Kristen Protestan) -- di Manado. Sementara penyebaran kuesioner dilakukan di Bitung, khususnya Kecamatan Bitung Tengah, di mana terdapat sejumlah pabrik pengalengan ikan.

## Kondisi Geografis dan Latar Belakang Sejarah

Sulut mempunyai kedudukan geografis yang lain, karena letaknya di "bibir" kawasan Asia Pasifik. Karenanya Sulut diharapkan dapat menjadi pintu gerbang ke Asia Pasifik. Sulut yang terletak di utara Pulau Sulawesi, mencakup Kepulauan Sangihe Talaud dan pulau-pulau kecil yang tersebar di perairan lautnya.

Sulut termasuk di antara tiga propinsi di Indonesia yang terletak di utara garis khatulistiwa. Dua lainnya adalah Sumatera Utara dan Aceh. Sulut yang luasnya 27.487,63 km<sup>2</sup> atau sekitar 0,99% dari luas Indonesia, berbatasan dengan Laut Sulawesi, Republik Filipina, dan Laut Pasifik di sebelah utara; Teluk Tomini di selatan; Propinsi Sulawesi Tengah di barat; dan Laut Maluku di sebelah timur.<sup>8</sup>

Secara administratif Sulut terdiri dari tujuh Daerah Tingkat II, yaitu empat kabupaten (Gorontalo, Bolaang Mongondow, Minahasa, Sangihe Talaud) dan tiga kota madya (Gorontalo, Bitung, Manado). Luas Bitung adalah 304,00 km<sup>2</sup> (1,10% dari luas Sulut), sedangkan Manado 157,00 km<sup>2</sup> (0,57% dari luas Sulut).<sup>9</sup>

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Ketua DPD PDI Sulut mengatakan bahwa ia "sangat bersyukur karena bangsa kita secara keseluruhan memperhatikan kawasan IBT. Ini wujud dari kesatuan dan persatuan bangsa untuk maju bersama".

<sup>8</sup>Sulawesi Utara dalam *Angka Tahun 1990* (Manado: Kantor Statistik Propinsi Sulawesi Utara, 1991), 2.

<sup>9</sup>Ibid., 3.



Tabel 1

Daerah Pemilihan	1987			1992		
	PPP	GOLKAR	PDI	PPP	GOLKAR	PDI
Minahasa	11.441	421.733	46.004	6.537	414.459	36.600
Manado	17.609	108.824	17.854	21.838	127.072	29.429
Bitung	-	-	-	5.925	45.350	9.169

Catatan: Pada Pemilu 1987, Bitung masih termasuk dalam daerah pemilihan Minahasa.

Kodya Bitung termasuk yang termuda dalam jajaran pemerintahan dalam negeri RI. Sampai tahun 1991 Bitung yang merupakan pelabuhan Manado masih berstatus sebagai kota administratif. Saat ini Bitung yang terletak di sebelah timur Manado dan menghadap ke Laut Maluku, terdiri dari tiga kecamatan dan 44 kelurahan/desa. Sedangkan Manado yang terletak di sebelah utara dan menghadap ke Laut Sulawesi, terdiri dari lima kecamatan, 22 desa, dan 46 kelurahan.<sup>10</sup>

Sulut ditetapkan sebagai Daerah Tingkat I berdasarkan Undang-undang Nomor 13/1964 tanggal 13 April 1964. Waktu itu F.J. Tumbelaka diangkat sebagai gubernurnya yang pertama. Sebelumnya, berdasarkan UU No. 7/Prp/1960, Sulut dan Sulteng digabung menjadi Propinsi Sulawesi Utara-Tengah (Sulutteng), yang mencakup dua kota praja (Manado dan Gorontalo) dan delapan DT II (Sangihe Talaud, Bolaang Mongondow, Minahasa, Gorontalo, Buol Toli-Toli, Donggala, Poso, Luwuk/Banggai).<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Ibid., 11. Lihat juga, *Kota Madya Manado dalam Angka 1991* (Manado: Kantor Statistik Kota Madya Manado, 1992), 3.

<sup>11</sup>*Profil Propinsi Republik Indonesia: Sulawesi Utara* (Jakarta: Yayasan Bhakti Wawasan Nusantara, 1992), 1-5.

Pada masa lalu Minahasa merupakan basis utama bagi partai-partai Kristen. Begitu pula Kodya Manado. Jadi, dalam konteks politik daerah-daerah tersebut memang memiliki makna tersendiri sebagai wilayah yang menjadi basis utama suatu kekuatan politik.<sup>12</sup> Pada Pemilu 1955 di Sulutteng, misalnya, partai-partai Kristen berhasil meraih 12,0% suara.<sup>13</sup> Sedangkan pada Pemilu 1971 (pemilu terakhir sebelum difusikannya 10 orpol menjadi 3 orpol), Parkindo menyumbangkan 41% dari jumlah 127.515 suara yang diraih PDI (PNI, Parkindo, Partai Katolik, Murba, IPKI) di Sulut.<sup>14</sup> Sementara itu, hasil Pemilu 1987 dan 1992 di Minahasa, Manado, dan Bitung, dapat dilihat pada Tabel 1.

Dimensi Sosial-Budaya

*Sistem Kekerabatan.* Masyarakat di Sulut umumnya terbentuk dari banyak keluarga batih (*sanggawu*), yang terdiri dari seorang suami dan seorang isteri serta anak-anak kandung yang belum kawin. Di dalam-

<sup>12</sup>Ibid., 112.

<sup>13</sup>Ibid., 125.

<sup>14</sup>Adriana Elisabeth, et.al., *PDI dan Prospek Pembangunan Politik* (Jakarta: Grasindo, 1991), 22-23.



nya bisa juga termasuk anak tiri dan anak angkat yang memiliki hak dan wewenang yang sama dengan anak kandung. Batas-batas dari hubungan kekerabatan ditentukan oleh prinsip-prinsip keturunan melalui garis laki-laki dan perempuan (bilateral). Pada akhirnya keluarga batih membentuk klan kecil (*taranak*), yang diketuai oleh *tua untaranak*. Kedudukan ini diberikan kepada kaum lelaki saja yang dianggap tertua. Hal-hal yang menonjol dalam hubungan *taranak* ialah masalah warisan, perkawinan, kematian, dan pemilihan kepala desa (*hukumtua*).

Dalam masyarakat terdapat pelapisan sosial, terutama masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan. Sistem pelapisan sosial tersebut berdasarkan beberapa kriteria, seperti pangkat/jabatan, yang terdiri dari tokoh-tokoh *hukumtua*, *kepala jaga*, dan sebagainya. Di bidang pendidikan, *guru* dianggap memiliki status yang tinggi. Juga didasarkan pada harta benda yang dimiliki, yang membedakan antara orang kaya (*tousiga*) dan orang miskin (*toulengei*).<sup>15</sup>

Di Minahasa secara tradisional jodoh ditentukan oleh orang tua. Hubungan muda-mudi diawasi oleh orang tua. Seorang pemuda sudah dapat dikawinkan jika telah memiliki ketrampilan: mengolah kebun, memanjat kelapa, dan sudah dapat berdiri sendiri dan sudah dapat memikul tanggung jawab.<sup>16</sup>

<sup>15</sup>*Profil*, 94.

<sup>16</sup>*Profil*, 101. Namun, menurut N.S. Kalangi dalam hal memilih jodoh orang Minahasa pada umumnya oleh adat diberikan kebebasan untuk menentukan jodohnya sendiri. Walaupun dulu dikenal juga penentuan jodoh atas kemauan orang tua. Dalam hal pembatasan jodoh dalam perkawinan ada adat eksogami yang mewajibkan orang kawin di luar *famili*, yaitu semua keluarga batih dari saudara-saudara sekandung ayah dan ibu, baik yang pria maupun yang perempuan, beserta semua ke-

*Sistem Nilai dan Lembaga Sosial*. Dampak ekonomi dan sosial dari adanya industri kadangkala bertolak belakang. Dari segi ekonomi memang ada peningkatan pendapatan. Tetapi dari segi sosial masyarakat tampak "terkejut" (*shock*) dalam menerima industri, karena kondisi masyarakat masih agraris. Di pedesaan, para pemuda keluarga petani banyak yang lari ke industri, sehingga ladang yang produktif banyak terbengkalai. Pergeseran nilai juga ada. Tetapi bukan hanya karena industri, melainkan karena dampak komunikasi internasional (parabola banyak dijumpai di Manado).

Begitu pula dalam hal tempat-tempat hiburan dari dulu sudah ada di Minahasa, jadi bukan hanya karena adanya industri. Apa pun acaranya di sini pasti ada dansa. Di desa-desa kalau tidak ada dansa tidak disebut "acara". Adanya "wanita penghibur" di hotel-hotel tidak tampak. Namun, adanya "wanita penghibur" dari luar Sulut merupakan dampak dari industrialisasi dan komunikasi. Legalisasi dan lokalisasi bagi para wanita penghibur merupakan keharusan dalam negara modern.

Di Sulut pada umumnya pengembangan industri belum begitu pesat, sehingga belum mempengaruhi nilai-nilai sosial-budaya masyarakat setempat. Memang banyak sekali lembaga adat dan tradisi yang berdiri. Ini pertanda ada usaha melestarikan identitas kebudayaan daerah, sebagai filter bagi kebudayaan asing yang masuk bersamaan dengan industri.<sup>17</sup> Dulu memang ada yang disebut

luarga batih dari anak-anak mereka. Lihat, N.S. Kalangi, "Kebudayaan Minahasa", dalam Koentjoroningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1971), 157.

<sup>17</sup>Sebuah penelitian pada 1978 menyebutkan bahwa penduduk asli di kawasan Sulut, baik yang berada di kota maupun desa, kini sudah tidak lagi memperlihatkan



sebagai "ekonomi tamber", di mana ada saling memberi (*take and give*) kebutuhan sehari-hari, antara satu keluarga dan keluarga lain yang bertetangga. Namun, hal ini sekarang sudah tidak ada lagi.

**Etos Kerja.** Dalam pandangan seorang pendeta, yang paling sulit di Sulut, khususnya Manado, adalah masalah etos kerja dan etos pembangunan, terutama dalam hal hidup hemat, khususnya penggunaan waktu, rajin bekerja, dan menabung. Di kalangan masyarakat Minahasa (termasuk Manado) sangat kentara adanya mentalitas "royal". Sehingga sangat populer adanya motto "biar kalah nasi asal jangan kalah aksi". Sebaliknya, orang-orang keturunan Cina di sini lebih rajin dan lebih hemat.

Namun, "kemalasan" yang melanda warga Minahasa akhir-akhir ini tidak terlepas dari merosotnya harga cengkeh. Sekarang diperkirakan ada seribu ton cengkeh di seluruh Minahasa yang tidak dipetik lagi. Akibatnya, orang malas bekerja dan masa bodoh. Lalu cengkeh mulai tidak dipetik, tanaman dibiarkan, dan sebagainya. Di samping itu, bagi masyarakat Minahasa masalah nama/citra masih dianggap sebagai suatu hal yang sangat penting. Dalam hal berspekulasi, misalnya, para pengusaha daerah ini tidak seberani pengusaha dari Jakarta, kare-

---

kan kebudayaannya yang asli. Identifikasi budaya dari masing-masing suku (seperti Minahasa, Gorontalo, Sangihe Talaud, dan Bolaang Mongondow) sudah semakin sulit dilakukan. Pembauran budaya Suku Minahasa dengan kebudayaan asing, terutama Barat, misalnya, memang terjadi begitu cepat, dalam hal ini sudah berlangsung lama. Dengan kebudayaan Barat pembauran mulai terjadi pada abad ke-16 ketika Spanyol menduduki Minahasa. Meski kemudian diusir Belanda, namun kehadiran mereka selama sekitar 100 tahun di kawasan ini benar-benar menanamkan banyak nilai Barat pada penduduk Minahasa yang tetap terpelihara rapi. Lihat, *Profil*, 287-288.

na kalau nama sudah jatuh, sulit untuk mendapatkan kredibilitas.

**Interaksi Sosial.** Perpindahan penduduk dari daerah-daerah lain ke Sulut telah berlangsung sejak lama. Data menunjukkan bahwa antara tahun 1953-1964, misalnya, dari Jawa telah dimukimkan sebanyak 1.272 KK (kepala keluarga) yang terdiri dari 5.226 jiwa di beberapa lokasi di Sulut. Sementara itu, jumlah transmigran yang berhasil dimukimkan di propinsi ini pada Pelita IV tercatat sebanyak 1.560 KK (6.775 jiwa), yang kemudian meningkat menjadi 4.250 KK (16.149 jiwa) selama periode 1977/78-1982/83.<sup>18</sup>

Sebagian besar transmigran berasal dari Jawa Timur, Jawa Barat, Bali, DKI Jakarta, dan NTB. Karena daerah ini dinilai sudah mempunyai cukup sumber daya manusia untuk menggerakkan pembangunan di seluruh wilayah, maka sejak tahun 1982/83 penempatan transmigran dari luar propinsi dihentikan dan digantikan oleh program translok (transmigrasi lokal) melalui APPDT (Alokasi Penempatan Penduduk Daerah Transmigrasi) dan Transbangdep (Transmigrasi Pembangunan Desa Potensial). Melalui program tersebut, selama periode 1982/83-1989/90 telah dimukimkan sebanyak 2.725 KK (13.491 jiwa). Program ini membawa dampak positif di mana lokasi-lokasi pemukiman transmigrasi berkembang menjadi pusat-pusat produksi pertanian yang penting di Sulut.<sup>19</sup>

Sementara itu, di Manado para pendatang dari Gorontalo dan Ujung Pandang sebagian besar menguasai sektor ekonomi informal, seperti pedagang kaki lima, para

---

<sup>18</sup>*Profil*, 244-246.

<sup>19</sup>*Ibid.*



buruh kasar, dan sebagainya. Hal ini disebabkan warga Minahasa sendiri pada umumnya enggan bekerja di sektor informal. Namun, pendatang dari luar Minahasa umumnya diterima secara terbuka. Konflik antara penduduk asli dan pendatang hampir tidak pernah terjadi. Yang pernah terjadi adalah antara orang Gorontalo dan Cina. Namun, di Sulut belum ada migrasi secara besar-besaran yang diakibatkan oleh sektor industri.

Sejauh ini interaksi sosial antara pemilik industri dan masyarakat (atau tanggung jawab sosial industri) baru sampai pada taraf di mana pemilik industri memberikan kesejahteraan, terutama dalam bentuk astek dan ketrampilan kepada para tenaga kerja, serta adanya sumbangan bagi kegiatan karang taruna setempat. Namun, sebagian pemilik industri kadang kala tidak peduli pada masalah lingkungan. Ada industri yang limbahnya tidak dikelola dengan baik, sehingga menimbulkan kebisingan dan aroma yang sangat busuk. Dalam hal kepedulian lingkungan, peranan LSM sangat besar. LSM biasanya memberikan masukan dan kritik yang sangat keras dalam soal amdal.

Akan tetapi dalam pandangan pihak pengusaha, dalam soal lingkungan secara amdal mereka sudah "benar". Memang, ada beberapa industri yang tidak berkiblat pada wawasan lingkungan sehingga menimbulkan pencemaran. Tetapi adanya amdal lebih bisa direduksi, kendati belum sepenuhnya bisa diatasi. Sayangnya seringkali panitia amdal hanya mencari "obyekan" saja. Di Kombos (Manado), misalnya, ada pabrik tepung kelapa yang mempunyai pembuangan limbah ke sungai yang menjadi bahan baku PAM. Pada mulanya ada keberatan dari masyarakat, tetapi karena Gubernur "merestui", akhirnya semua diam. Di Sulut,

menurut seorang pengusaha, keputusan Gubernur dianggap sudah mutlak.

## Dimensi Sosial-Ekonomi

**Kondisi Kependudukan.** Berdasarkan Sensus Penduduk 1990, pertumbuhan penduduk (antara tahun 1980-1990) pada enam Daerah Tingkat II di Propinsi Sulut cukup bervariasi. Yaitu, kodya Manado: 3,90%; kabupaten Bolaang Mongondow: 2,20%; kodya Gorontalo: 2,06%; kabupaten Gorontalo: 1,72%; kabupaten Sangihe Talaud: 0,92%; dan kabupaten Minahasa: 0,65%. Dalam sensus tersebut kodya Bitung belum termasuk dalam pendataan tersendiri dan masih bergabung dengan kabupaten Minahasa. Berdasarkan hasil registrasi, penduduk Bitung pada tahun 1989 berjumlah 91.680 (pada tahun 1990 berjumlah 106.793 jiwa), sedangkan jumlah penduduk kodya Manado pada tahun yang sama adalah 279.770 jiwa (313.323 jiwa pada tahun 1990).<sup>20</sup>

**Laju Pertumbuhan dan Pendapatan Per Kapita.** Sejak dimulainya Pelita I (tahun 1969), pembangunan ekonomi menampakkan adanya kemajuan, di mana laju pertumbuhan ekonomi mencapai 9%/tahun atas dasar harga konstan. Kemudian, laju pertumbuhan PDRB terus meningkat kendati secara relatif mengalami penurunan kembali. Antara tahun 1975-1982, pertumbuhan PDRB secara umum meningkat rata-rata 10,5%/tahun atas dasar harga konstan tahun 1975. Namun selama periode 1983-1989 (atas dasar harga konstan tahun 1983) pertumbuhan PDRB hanya mencapai 4,43%/tahun.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>Sulawesi Utara, 25. Pada 1991 penduduk Manado berjumlah sekitar 320.600. Kota Madya Manado, 3.

<sup>21</sup>Profil, 177-178.



Di samping PDRB, pendapatan per kapita masyarakat Sulut juga mengalami peningkatan. Selama periode 1975-1983 (atas dasar harga konstan tahun 1975), pendapatan per kapita naik 1,72 kali lipat, sementara pada periode 1983-1989 (atas dasar harga konstan tahun 1983) naik 1,03 kali lipat.<sup>22</sup>

**Struktur Perekonomian.** Sektor pertanian bagi Sulut sejak Pelita I sampai V merupakan yang paling besar sumbangannya dalam pembentukan pendapatan daerah (PDRB). Demikian pula peranannya dalam penyerapan tenaga kerja. Kendati peranannya mulai menurun, namun untuk jangka waktu panjang sektor pertanian belum dapat digantikan oleh yang lain. Pada tahun 1980, PDRB pertanian tercatat sebesar Rp 111.775 milyar atau 46,27% dari PDRB seluruh sektor. Pada akhir tahun 1989, meningkat menjadi Rp 304.775 milyar (35,01% dari total PDRB seluruh sektor).<sup>23</sup>

**Situasi Tenaga Kerja.** Jumlah penduduk usia kerja di Sulut pada tahun 1971 adalah 1.155.322 orang, dan naik menjadi 1.951.775 orang pada tahun 1990. Akibatnya jumlah angkatan kerja meningkat dari 516.300 menjadi 1.072.034 orang.

Biasanya ukuran yang digunakan untuk menentukan jumlah angkatan kerja adalah Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK), rasio antara jumlah angkatan kerja dan penduduk berusia 10 tahun ke atas.<sup>24</sup> Sejak tahun 1971 TPAK di Sulut menunjukkan kecenderungan yang meningkat secara tajam, yaitu dari 44,69% (1971) kemudian 45,25% (1980) dan menjadi 56,10% (1990). Menurut jenis kelamin, peningkatan TPAK

perempuan lebih tajam. Sejalan dengan meningkatnya TPAK tersebut, maka jumlah angkatan kerja juga mengalami peningkatan, sebagaimana terlihat dari Tabel 2 di bawah ini:

Tabel 2

Jenis Kelamin Angkatan Kerja	Tahun		
	1971	1980	1990
Laki-laki	391.400	491.900	661.000
Perempuan	124.900	679.600	373.300
Jumlah	516.300	679.600	1.034.340

Sumber: *Profil*, 83-84.

Selama kurun waktu 1971-1990 kesempatan kerja yang tersedia di seluruh sektor untuk menampung tenaga kerja meningkat dari 477.200 menjadi 1.037.430 orang. Sedangkan jumlah pencari kerja aktif berkurang dari 39.100 (1971) menjadi 24.900 (1980) dan 34.604 (1990). Sektor pertanian tetap merupakan penampung tenaga kerja terbesar, yaitu 660.067 (1990) atau naik lebih dua kali lipat dari 325.400 orang (1971). Sedangkan sektor industri, perdagangan dan jasa hanya menyerap 314.330 tenaga kerja (1990), namun kenaikannya cukup tajam dibanding sektor pertanian, karena pada tahun 1971 sektor tersebut hanya menyerap 111.399 tenaga kerja.<sup>25</sup> Salah satu tanggung jawab sosial industri adalah dalam hal merekrut tenaga kerja dari daerah setempat, kecuali tenaga ahli seperti supervisor yang sering harus didatangkan dari Jawa atau bahkan tenaga kerja asing.

<sup>22</sup>Ibid.  
<sup>23</sup>Ibid., 179; *Sulawesi Utara*, 245.  
<sup>24</sup>Ibid., 239.

<sup>25</sup>Ibid., 239-241.



**Perkembangan Industri.** Berbeda dengan proses transformasi ekonomi secara struktural yang terjadi di beberapa wilayah, di mana sektor industri secara nyata mulai mengimbangi peranan sektor pertanian dalam sumbangannya pada pembentukan PDRB, proses transformasi yang terjadi di Sulut tidak menunjukkan gejala demikian. Sumbangan sektor industri terhadap PDRB selama dasawarsa terakhir justru mengalami penurunan secara relatif dari 7,41% pada tahun 1981 menjadi 4,91% pada tahun 1989.<sup>26</sup>

Pengembangan pusat industri di Sulut, di antaranya adalah di kawasan yang dikenal sebagai "KABIMA" (Kauditan, Bitung, Kema). Dijadikannya KABIMA sebagai kawasan industri oleh sementara kalangan dinilai sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Terutama dalam hal penyerapan tenaga kerja lokal dan bahan baku yang tersedia. Adanya pabrik minyak zaitun (Bimoli), misalnya, dapat menyerap bahan baku kopra yang menjadi salah satu andalan Sulut (di samping cengkeh dan pala).<sup>27</sup>

Namun, sejumlah kendala masih dihadapi dalam pengembangan industri di Sulut, khususnya Manado dan Bitung. Di antaranya adalah dalam hal sarana penunjang (infrastruktur), khususnya yang menunjang kemungkinan pengembangan industri seperti jalan, listrik, pelabuhan, tenaga kerja yang trampil, air bersih, dan sebagainya. Di samping itu, pemilik industri yang besar

umumnya berasal dari luar Sulut, kendati banyak juga orang Sulut yang berhasil di luar daerah lalu kembali ke daerahnya.

Memang seperti sudah disinggung, transformasi dari sektor pertanian ke industri (yang dibarengi dengan berpalingnya kebijakan pembangunan, dari *inward-oriented* ke *outward-oriented strategy*) pada umumnya lebih terpusat di IBB. Prasarana dasar yang dibutuhkan industri yang tersedia di IBB, tidak tersedia di IBT. Akibatnya, biaya yang diperlukan untuk membangun industri di IBT akan jauh lebih mahal ketimbang di IBB.<sup>28</sup>

Oleh sebab itu, pengembangan industri di Sulut tampaknya lebih diarahkan ke pembangunan sektor agro-industri. Salah satunya adalah perikanan. Subsektor perikanan ini diharapkan mampu berperan mendukung pengembangan empat *leading sectors*: agro-industri, pertambangan, pariwisata, transportasi. Sejalan dengan hal tersebut, secara makro dilakukan langkah-langkah sebagai berikut: *pertama*, pengembangan suatu pusat industri yang didukung dengan sistem pemasaran memadai; *kedua*, pengembangan usaha perikanan dengan pola PIR-Perikanan Terpadu, dengan sentra lokasi di Bitung dan subsentra di Lirung Sangihe Talaud, Tahuna/Dagho Sangihe Talaud, Amurang Minahasa, Kwandang Gorontalo, dan Kota Gorontalo; *ketiga*, pengembangan pelabuhan laut guna lebih menunjang sistem pemasaran yang diperlukan.<sup>29</sup>

**Perubahan Fisik.** Meskipun tidak terlalu mencolok, perbaikan ekonomi masyarakat Sulut cukup dapat dibanggakan. Selain mengalami peningkatan PDRB, pendapatan

<sup>26</sup>*Profil*, 179.

<sup>27</sup>Kelapa, cengkeh, pala, kopra, dan vanilla, sering dianggap sebagai tanaman "primadona" bagi Sulut. Namun, "primadona" itu, menurut sementara kalangan, saat ini sudah tidak bisa diandalkan lagi. Oleh sebab itu, Sulut kini lebih memusatkan perhatian pada pengembangan sektor agro-industri dengan sub-sektor perikanan.

<sup>28</sup>*Menuju*, 89.

<sup>29</sup>*Profil*, 185.



per kapita masyarakat juga mengalami peningkatan. Perkembangan ekonomi masyarakat juga tercermin dari distribusi pendapatan yang semakin merata, khususnya di wilayah pedesaan.

Namun, prospek pengembangan ekonomi Sulut pada waktu yang akan datang tampaknya masih banyak bertumpu pada sektor pertanian, mengingat sektor industri dan jasa saat ini belum menunjukkan pertumbuhan yang menonjol.<sup>30</sup>

Meskipun belum menunjukkan hasil yang menggembirakan, pembangunan sektor industri di Sulut tetap diarahkan untuk mencapai struktur ekonomi yang seimbang. Secara bertahap sektor industri diharapkan mampu menggantikan kedudukan sektor pertanian dalam menggerakkan perekonomian daerah dan penyerapan tenaga kerja. Untuk memacu perkembangan sektor industri, telah disusun konsep pemusatan aktivitas industri, yang dikenal sebagai Kawasan Industri Kabima (Kauditan-Bitung-Kema) seluas sekitar 3.000 hektar, yang berfungsi sebagai pusat kegiatan industri yang mengolah hasil pertanian dan aktivitas industri yang berorientasi ekspor.<sup>31</sup>

Strategi pembangunan di Sulut pada masa mendatang bertumpu pada empat *leading sectors* sebagai *prime mover* yang mencakup agro-industri (termasuk perikanan), pertambangan, pariwisata, dan transportasi. Implikasi kebijakan di bidang agro-industri adalah memperkaya komoditi ekspor untuk pasaran kawasan Asia Pasifik. Program ini akan menjadi pendorong bagi peningkatan kegiatan usaha oleh pihak swasta, perbankan, industri, perdagangan,

transportasi, dan lain-lain. Sehingga demikian, dapat terjadi dinamika ekonomi yang tinggi yang diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi daerah.<sup>32</sup>

Di Sulut, industri yang dikembangkan adalah yang bisa mengolah produk-produk yang mempunyai spesifikasi, karena dapat bersaing, kendati ada *extra cost*. Minyak kelapa, misalnya, merupakan 70-80% dari total ekspor. Di Bitung kini sudah ada tiga pabrik minyak kelapa (*crude coconut oil*) --di antaranya sebagai bahan pembuatan detergen -- yang besar.<sup>33</sup> Kemudian ikan.<sup>34</sup> Di Sulut sudah ada empat pabrik ikan kaleng yang diekspor.<sup>35</sup> Sebenarnya ada lima komoditi yang menjadi andalan Sulut, yaitu kelapa, ikan, vanili, cengkeh, dan pala, yang kesemuanya merupakan komoditi spesifik.

Masalah utama yang dihadapi pengembangan industri di Sulut adalah akses ke pasar. Sulut mempunyai produk-produk barang, primer maupun sekunder, namun ma-

<sup>32</sup>Ibid., 371.

<sup>33</sup>Wawancara dengan Kakanwil Departemen Perindustrian Sulut.

<sup>34</sup>Pembangunan usaha perikanan di Sulut pada haktanya dilakukan melalui program intensifikasi dan ekstensifikasi, dengan tujuan memanfaatkan potensi yang meliputi sumber daya perikanan darat dan laut. Sumber daya perikanan darat meliputi tambak, kolam, sawah, dan perairan umum, sedangkan sumber daya perikanan laut meliputi perairan teritorial dan perairan ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif). *Profil*, 185.

<sup>35</sup>Produksi ikan pada tahun 1980 sebanyak 57.012 ton dengan nilai sekitar Rp 4,25 milyar dan pada tahun 1990 meningkat menjadi 72.381 ton dengan nilai Rp 39,9 milyar. Pada tahun 1990, nilai ekspor hasil perikanan mencapai sekitar US\$11,65 juta, meningkat lebih dua kali lipat dibanding nilai ekspor pada tahun 1988 yang mencapai US\$4,43 juta. Sebagai komoditi andalan dalam kegiatan perdagangan ekspor ini adalah ikan cakalang, hiu, tuna segar, tuna beku, dan ikan kayu. Ibid., 186-187.

<sup>30</sup>*Profil*, 178-179.

<sup>31</sup>Ibid., 195-196.



sih harus melalui Surabaya dan Jakarta. Jadi tidak efisien, karena untuk pasaran ke Asia Pasifik harus melalui Surabaya. Para pengusaha pun mengeluh, karena jika hendak mengekspor barang harus melalui Surabaya atau Jakarta. Jadi biayanya sangat tinggi. Di pihak lain, sektor perhubungan tidak bisa disalahkan, karena kapal-kapal hanya mau masuk kalau ada barang. Jika volume barang kecil, kapal tidak akan mau masuk. Adanya pabrik-pabrik agro-industri di Bitung sebenarnya diharapkan dapat meningkatkan volume barang yang bisa diangkut dari pelabuhan Bitung.

Sebenarnya ada harapan masyarakat agar Bitung menjadi pelabuhan kontainer. Namun ada yang meragukan, jika Bitung dijadikan pelabuhan kontainer, komoditas apa yang sudah bisa dihasilkan bisa langsung diekspor ke luar negeri, dan komoditas apa yang bisa diandalkan?<sup>36</sup> Hal ini berkaitan dengan kemerosotan harga komoditi "primadona" Sulut.

Akan tetapi sebenarnya sudah ada peningkatan fungsi pelabuhan Bitung, di mana dulu satu bulan hanya bisa menampung sekitar 30 kontainer, sekarang sudah 200-an kontainer. Diharapkan bahwa pada pertengahan Pelita VI sudah ada jalur yang menghubungkan Bitung langsung dengan negara-negara "macan Asia". Ini berkaitan dengan orientasi Sulut yang ke kawasan Asia Pasifik. Jika sudah tercipta *regular lines* ke negara-negara Asia Pasifik, komoditi-komoditi yang tadinya tidak bisa bersaing, karena *extra cost*-nya tinggi (harus lewat Surabaya), diharapkan bisa diekspor langsung melalui Bitung.

Pada tahap berikutnya, Sulut dapat memanfaatkan keunggulan letak geografisnya, khususnya untuk pemasaran komoditi ke kawasan Asia Pasifik. Nantinya Sulut diharapkan menjadi seperti Batam di belahan barat. Hal ini seperti diungkapkan Kakanwil Departemen Perindustrian, dimaksudkan dapat menjadi tempat relokasi, di mana negara-negara "macan Asia" hanya "num-pang" produksi saja di Sulut kemudian mereka mereekspor lagi ke negaranya.

Jadi untuk industri skala menengah ke atas (menengah besar), khususnya yang berorientasi pasar ekspor, akan dipusatkan di Bitung. Di Bitung sekarang sudah mulai didirikan dua kawasan industri, yaitu PT Dinelator Bitung Industrial Estate (PMA) seluas 212 hektar dan PT Kawasan Industri Bitung (PMDN) seluas 150 hektar. Keduanya sudah memperoleh persetujuan prinsip. Sekarang pada tahap persiapan. Tetapi harus diciptakan sarana-sarana kemudahan lain.

Kawasan industri KABIMA dimaksudkan sebagai usaha mengantisipasi pengembangan industri di masa datang. Masalahnya adalah sampai di mana kesiapan Sulut menghadapi strategi seperti itu? Seperti dikatakan seorang anggota DPRD, rakyat memang menginginkan industri, namun harus diperhitungkan faktor *resources*. Sekarang hanya ikan saja. Yang lainnya masih tanda tanya.

Ada juga yang berpendapat bahwa yang bisa diandalkan Sulut kini hanya kopra dan yang berkaitan dengan kelapa. Namun, pabrik minyak kelapa sudah tidak diizinkan lagi karena sudah dianggap cukup. Begitu pula hasil laut, di mana pabrik pengalengan ikan di Bitung sudah banyak. Jadi sebenarnya ada keterbatasan dalam hal bahan baku. Sementara cengkeh hanya untuk kebutuhan dalam negeri. Begitu pula sampai seka-

<sup>36</sup>Pertanyaan ini antara lain dilontarkan seorang anggota DPRD dari FKP.



rang pabrik coca cola di Bitung tidak bisa untung, karena menghadapi kendala pemasaran yang hanya di Sulut.

**Tingkat Pendapatan.** Pendapatan per kapita masyarakat Sulut mengalami peningkatan. Selama periode 1975-1983 (atas dasar harga konstan tahun 1975), pendapatan per kapita naik 1,72 kali lipat, sementara pada periode 1983-1989 (atas dasar harga konstan tahun 1983) naik 1,03 kali lipat.<sup>37</sup> Namun seperti diungkapkan Ketua Kadin setempat, perekonomian di Sulut dewasa ini sebenarnya dalam keadaan "paceklik sekali", karena komoditi andalan utama Sulut seperti kopra, cengkeh, dan pala harganya kini jatuh. Hal ini mempengaruhi semua segi ekonomi di Sulut. Kemampuan daya beli masyarakat -- terutama menjelang tibanya hari-hari raya -- di Sulut sekarang jauh menurun sekali. Bahkan diperkirakan kalau kondisinya tetap seperti ini terus, tiga sampai lima tahun mendatang akan lebih banyak orang miskin di propinsi ini. Hanya saja sekarang tidak terlihat, karena orang Manado gengsi-nya tinggi.

Cengkeh sekarang dianggap tidak ada harganya. Dulu satu ton cengkeh sudah bisa untuk membeli mobil sedan, sekarang 40 ton cengkeh baru bisa untuk membeli mobil.<sup>38</sup> Kopra dari dulu memang tidak stabil harganya. Pala juga harganya jatuh banyak, tetapi "kesalahan" ada di pasar internasional. Dalam hal merosotnya harga cengkeh ini, Pemda dinilai "masa bodoh". Bagi Sulut merosotnya harga cengkeh sangat terasa sekali. Puskud-puskud kini sudah menjadi "alat" BPPC.

Dalam pandangan seorang pendeta di

Manado, yang lebih penting adalah mendekatkan jarak antara produsen dan konsumen cengkeh (industri). Kalau jasa ini diberikan kepada petani, akan tertolonglah daerah ini. Dulu pendirian KUD "Mandiri" (oleh GEMIM), murni untuk menolong petani cengkeh, tetapi kemudian ada hambatan dalam soal mekanisme manajemen.

**Lapangan Kerja.** Jumlah penduduk usia kerja di Sulut pada tahun 1971 adalah 1.155.322 orang, dan naik menjadi 1.951.775 orang pada tahun 1990. Akibatnya jumlah angkatan kerja meningkat dari 516.300 menjadi 1.072.034 orang. Biasanya ukuran yang digunakan untuk menentukan jumlah angkatan kerja adalah Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK), rasio antara jumlah angkatan kerja dan penduduk berusia 10 tahun ke atas.<sup>39</sup>

Sejak tahun 1971 TPAK di Sulut menunjukkan kecenderungan yang meningkat secara tajam, yaitu dari 44,69% (1971) kemudian 45,25% (1980) dan menjadi 56,10% (1990). Menurut jenis kelamin, peningkatan TPAK perempuan lebih tajam. Sejalan dengan meningkatnya TPAK tersebut, maka jumlah angkatan kerja juga mengalami peningkatan (lihat Tabel 2). Selama kurun waktu 1971-1990 kesempatan kerja yang tersedia di seluruh sektor untuk menampung tenaga kerja meningkat dari 477.200 menjadi 1.037.430 orang. Sedangkan jumlah pencari kerja aktif berkurang dari 39.100 (1971) menjadi 24.900 (1980) dan 34.604 (1990).

Sektor pertanian tetap merupakan penampung tenaga kerja terbesar, yaitu 660.067 (1990) atau naik lebih dua kali lipat dari 325.400 orang (1971). Sedangkan sektor

<sup>37</sup>*Profil*, 177-178.

<sup>38</sup>Hal ini juga diungkapkan seorang pendeta GEMIM (Gereja Masehi Injili Minahasa).

<sup>39</sup>*Profil*, 239.



industri, perdagangan dan jasa hanya menyerap 314.330 tenaga kerja (1990), namun kenaikannya cukup tajam dibanding sektor pertanian, karena pada tahun 1971 sektor tersebut hanya menyerap 111.399 tenaga kerja.<sup>40</sup>

Meskipun persentase pengangguran terbuka terhadap angkatan kerja maupun jumlah seluruh tenaga kerja relatif kecil, namun hal itu kurang mencerminkan realitas di lapangan. Berdasarkan suatu penelitian, pada tahun 1986 masih terdapat kelompok setengah penganggur (bekerja kurang dari 35 jam seminggu) yang mencapai 27,46% dari jumlah seluruh tenaga kerja. Kondisi ini diperkirakan tidak banyak mengalami perubahan sampai tahun 1990.<sup>41</sup>

Kawasan industri KABIMA memang diharapkan dapat menyerap sebanyak mungkin tenaga kerja lokal, namun -- seperti diungkapkan seorang aktivis LSM setempat -- tidak diketahui secara pasti berapa persen tenaga kerja yang bisa diserap KABIMA. Tampaknya hal ini berkaitan erat dengan "mental" penduduk Minahasa pada umumnya yang enggan bekerja sebagai buruh kasar.

**Masalah Tanah.** Penguasaan tanah di Sulut dapat dibagi dalam dua golongan: tanah/lahan yang dikuasai masyarakat dan tanah/lahan yang dikuasai negara. Yang dikuasai masyarakat antara lain berupa tanah-

tanah warisan, baik yang dikuasai oleh perorangan maupun oleh desa. Selain itu, terdapat pula tanah/lahan yang dikuasai masyarakat karena kebijakan pemerintah (dengan izin prinsip), misalnya lahan untuk perkebunan besar, lokasi transmigrasi, dan lain-lain. Tanah yang dikuasai masyarakat, umumnya digunakan untuk lahan pemukiman dan pertanian. Sedangkan yang dikuasai negara adalah tanah/kawasan hutan (kawasan Tata Guna Hutan Kesepakatan) dan tanah-tanah untuk kepentingan umum lainnya.<sup>42</sup>

Salah satu dampak (negatif) dari proses industrialisasi adalah munculnya masalah tanah. Masalah ini berkaitan dengan upaya pembebasan lahan yang akan digunakan sebagai areal industri, di mana seringkali terjadi ketidaksepakatan dalam soal harga tanah, antara pemilik tanah (penduduk setempat) dan pemilik industri yang akan membeli tanah tersebut. Di Sulut masalah ini pun terkadang menjadi penyebab timbulnya gejolak politik. Namun, sejauh ini masalah tersebut tidak sampai pada tingkat mengganggu kestabilan politik setempat.

**Investasi Modal.** Selama periode 1967-1992, total nilai investasi kumulatif dengan fasilitas PMDN yang telah disetujui pemerintah mencapai Rp 1.737 milyar dengan jumlah proyek sebanyak 78 buah. Sedangkan total nilai investasi kumulatif PMA pada periode yang sama mencapai US\$346,9 juta dengan jumlah proyek sebanyak 102 buah.<sup>43</sup>

Dalam rangka melaksanakan Keppres Nomor 29 Tahun 1984, Pemda Sulut memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada

<sup>40</sup>Ibid., 239-241. Pemda berharap sektor industri dapat memanfaatkan sekurang-kurangnya 60% tenaga kerja lokal, kendati pada level tertentu (seperti tenaga ahli) terpaksa harus didatangkan dari luar. Hal ini memang berkaitan dengan masalah SDM yang pada umumnya juga dihadapi kawasan IBT lainnya. Menurut seorang anggota DPRD, tenaga lokal terkadang justru "lebih mahal" ketimbang yang didatangkan dari Jawa.

<sup>41</sup>Ibid., 240.

<sup>42</sup>Profil, 49.

<sup>43</sup>Profil, 236-239.



para pengusaha lokal yang tergolong dalam kelompok ekonomi lemah melalui pemberian bantuan berupa kesempatan untuk ikut serta dalam pengadaan barang atau pembangunan proyek-proyek milik pemerintah. Langkah ini dimaksudkan untuk membantu pengusaha ekonomi lemah agar secara bertahap dapat meningkatkan kemampuannya sehingga pada gilirannya sanggup bersaing secara sehat dengan pengusaha kuat.<sup>44</sup>

Akan tetapi dalam kenyataannya, karena hanya tergantung pada proyek-proyek pemerintah, pengusaha lokal semakin lemah dan tidak mampu bersaing dengan para pengusaha yang datang dari pusat (Jakarta). Seperti dikatakan seorang pengusaha setempat, kendati kesempatan berusaha di Sulut relatif bebas dan tidak ada yang menghalangi, namun hanya pengusaha-pengusaha luar yang bisa berinvestasi besar. Di antaranya karena bank-bank (baik swasta maupun pemerintah) sering menganggap pengusaha lokal "tidak profesional", sehingga enggan memberikan kredit.

Di samping itu, di Sulut yang paling bagus prospeknya hanya investasi yang berorientasi 100% ekspor, yang dari Bitung bisa langsung diekspor ke luar negeri, tanpa dikirim ke Jawa -- khususnya Surabaya dan Jakarta -- dulu seperti sekarang yang menimbulkan *double cost*.

## Dimensi Sosial-Politik

David Apter pernah mengatakan bahwa, konsekuensi-konsekuensi khas neokolonialisme adalah munculnya *sektor-sektor* pembangunan yang tinggi yang dirancang oleh investasi-investasi dari luar. Di dalam sek-

tor-sektor ini perusahaan-perusahaan padat modal (yang membutuhkan sedikit tenaga kerja lokal yang tidak trampil atau setengah trampil) menarik orang-orang yang meninggalkan sawah-sawah mereka dalam usaha mencari pekerjaan. Arus pekerja migran miskin yang diakibatkannya membentuk "tentara cadangan untuk industri", yaitu "tentara" tenaga kerja murah yang mudah dihisap, yang berada dalam kondisi "marjinal". Penciptaan kaum marjinal, yang kehilangan sarana kehidupan tradisional mereka di sawah-sawah, dengan sedikit prospek lapangan pekerjaan di daerah-daerah perkotaan, merupakan suatu kondisi *keterbelakangan*.<sup>45</sup>

Dalam jangka panjang keterbelakangan akan membawa akibat yang merugikan pusat industri maupun daerah pinggiran yang terbelakang. Keterbelakangan berjalan beriringan dengan ketergantungan ekonomi.<sup>46</sup>

Sementara itu, pembangunan merangsang tuntutan. Ia merangsang apa yang dinamakan Aristoteles kebijakan praktis (dan yang mungkin juga dapat kita sebut kebijakan instrumental). Ibarat pikiran sehat, kesulitannya adalah bahwa ia menghasilkan irasionalitas ketika kebijakan praktis individu tidak serasi dengan kebijakan kelompok yang lebih besar. Masalahnya adalah ketika orang-orang menginginkan terlalu banyak, mereka menganggap tujuan mereka sendiri lepas dari tujuan yang lebih besar.<sup>47</sup>

Seperti sudah disinggung, keterbelakangan IBT tidak dapat dilepaskan dari struktur perekonomian wilayah tersebut, di mana

<sup>45</sup>David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik* (Jakarta: LP3ES, 1985), 487-488.

<sup>46</sup>Ibid.

<sup>47</sup>Ibid., 513.

<sup>44</sup>Ibid.



hampir 90% penduduknya bekerja terkonsentrasi di sektor pertanian dengan tingkat produktivitas yang rendah. Selama ini pembangunan di IBT lebih bersifat *enclave*, sehingga tidak mempunyai dampak yang cukup berarti bagi pembangunan daerah sekitarnya. Pada tahap awal, konsentrasi pembangunan pada suatu wilayah tidak dapat dihindarkan sama sekali, terutama pada negara yang mempunyai wilayah luas seperti Indonesia, dan dalam beberapa hal, pola permukiman penduduk berkaitan erat dengan faktor sumber daya alam, khususnya kesuburan tanah yang terdapat di wilayah itu. Namun, ketergantungan pada sumber daya alam saja kurang memberi dorongan yang cukup besar dalam melaksanakan usaha pembangunan.

Ada beberapa alternatif yang bisa disodorkan guna memacu pembangunan di IBT, di antaranya adalah transmigrasi, industrialisasi, meningkatkan otonomi daerah, pengembangan perkebunan, dan merangsang investor swasta. Namun, semua alternatif ini tampaknya punya kelemahan yang sulit diatasi, kecuali dikombinasikan satu sama lain. Industrialisasi misalnya, dikhawatirkan akan melahirkan industri-industri *enclave*, seperti yang sekarang mulai terjadi; karena industri yang sebagian besar didukung modal kuat dan teknologi maju, tidak mempunyai kaitan dengan kegiatan di sekitarnya. Ironisnya, tenaga kerja lokal dengan tingkat pendidikan yang masih rendah, sulit bisa memenuhi kebutuhan tenaga kerja industri besar. Jadi, intervensi ekonomi pusat yang "membonceng" kekuasaan sebenarnya kontra produktif bagi pembangunan daerah.<sup>48</sup>

Soal konglomerasi, misalnya, menurut seorang pengusaha setempat, seperti di nega-

ra-negara lain juga ada konglomerat, seharusnya tumbuh secara "alami". Di sini konglomerat lebih banyak karena fasilitas pemerintah: dekat dengan pejabat, maupun dunia perbankan. Di Sulut, katanya, untuk meminta kredit Rp 500 juta saja sangat sulit. Oleh sebab itu, ia memandang adanya monopoli perlu dibatasi. Masalahnya, siapa yang bisa menyaingi monopoli para konglomerat "kelas kakap"? Ia menyayangkan bahwa dalam prakteknya Pemda setempat belum berbuat sesuatu untuk melindungi pengusaha kecil.

Sebaliknya, dalam pandangan seorang tokoh politik setempat, pengusaha-pengusaha lokal umumnya "pengusaha fasilitas". Belum ada yang tumbuh dari bawah, kecuali mereka yang keturunan (nonpri), karena kekuatan inovasi dan inisiatif sebagai landasan bagi pengusaha. Disinyalir ada sedikit kesempatan pada "pengusaha karbitan", akibat pertumbuhan politik. Ada pengusaha yang tidak tahu apa-apa tetapi maju terus karena fasilitas dari penguasa. Jadi dalam pandangannya, kalau mereka merasa tersaingi dengan pengusaha dari daerah lain, mereka harus introspeksi.

**Koordinasi, Implementasi, dan Sinkronisasi.** Dalam perencanaan pembangunan, masuknya pengusaha dengan rekomendasi dari pusat tidak dapat ditolak. Hal ini menandakan bahwa koordinasi masih kurang. Akibatnya, timbul dampak negatif di mana pada suatu kawasan sudah dipolakan, tetapi dengan masuknya pengusaha dari pusat, semua menjadi berantakan.

Sebenarnya Pemda sudah berupaya agar ada investasi, yaitu melalui BKPM. Ini salah satu kemudahan dari daerah untuk pengusaha dari luar. Hanya saja yang menjadi masalah bagi pengusaha daerah untuk inves-

<sup>48</sup>Lihat, *Menuju*, 87-98.



tasi di sini sekarang adalah biaya tinggi, bukan masalah punglinya. Karena masih banyak surat-surat yang harus diurus di Jakarta.<sup>49</sup>

Dari BKPM masih harus bolak-balik ke BKPM Pusat sehingga menghabiskan waktu dan uang. Itu baru mengurus soal izin. Belum mengurus dana pinjaman dari bank. Bank di daerah sangat terbatas. Jadi harus ke bank di Jakarta lagi. Bagi pengusaha hal ini merupakan suatu pengeluaran awal yang cukup besar. Pengusaha juga harus mengadakan analisis dulu, usaha apa yang cocok di sini, bahan bakunya ada atau tidak, bagaimana pemasarannya. Ini menjadi kendala utama bagi investor. Pemda mempunyai keterbatasan. Namun Gubernur seharusnya berani memperjuangkannya.

Adanya kemudahan soal pajak, tidak akan banyak mendorong majunya iklim usaha. Masalah perbankan, misalnya, umumnya kalau pengusaha daerah masih dianaktirikan oleh bank dibanding pengusaha dari Jakarta/Jawa. Padahal dananya diambil dari masyarakat daerah.

**Masalah Birokrasi.** Ada peningkatan dalam hal birokrasi. Pembangunan semakin baik. Kualitas birokrat ada peningkatan, karena ada diklat. Namun, di sana-sini masih ada ketimpangan. Manajemen pemerintahan masih harus ditingkatkan. Mutu birokrat ada peningkatan tetapi masih perlu dibenahi, karena birokrasi masih menghambat investor.

Dalam hal hubungan masyarakat-pejabat, menurut seorang anggota DPRD I dari FKP, kalau masyarakat mau bertemu dengan pejabat, gampang-gampang susah.

Ada pejabat yang mudah ditemui ada pula yang susah ditemui. Namun, sekarang lebih mudah bertemu dengan pejabat dibanding lima tahun lalu.

Sampai saat ini, menurut seorang anggota DPRD I dari F-PDI, hubungan antara masyarakat dan birokrasi sangat baik, dalam arti tidak ada gejolak sosial. Secara mendetail memang tidak semuanya *running well*. Namun secara umum masih terjalin hubungan yang tidak menimbulkan gejolak. Di Sulut yang paling dipertanyakan masyarakat adalah laju pembangunan dibandingkan dengan laju hasil produksi rakyat dan laju barang-barang konsumsi.

**Partisipasi Politik.** Partisipasi politik mengacu pada "semua aktivitas yang sah oleh semua warga negara, yang kurang lebih langsung dimaksudkan untuk mempengaruhi pemilihan pejabat pemerintahan dan atau tindakan-tindakan yang mereka ambil". Jadi, partisipasi politik adalah tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Sebenarnya kita lebih berkepentingan dalam usaha mempengaruhi "alokasi nilai yang otoritatif bagi suatu masyarakat", yang bisa atau bisa juga tidak terjadi melalui keputusan pemerintah.<sup>50</sup>

Jika keanggotaan dalam orsospol bisa dianggap sebagai salah satu indikator tinggipendahnya partisipasi politik, maka -- berdasarkan jawaban responden -- tingkat partisipasi politik di daerah Bitung, termasuk cukup tinggi, di mana 68% responden mengaku aktif dalam orsospol setempat.

<sup>50</sup>Norman H. Nie dan Sidney Verba, "Partisipasi Politik", dalam *Perbandingan Politik*, editor: Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown (Jakarta: Erlangga, 1992), 350.

<sup>49</sup>Wawancara dengan Ketua Kadin Daerah Manado.



Tingkat partisipasi politik memang lebih baik, di mana ada keterlibatan masyarakat dalam memberikan komentar terhadap kebijakan pemerintah. Sebagian masyarakat menganggap kebijakan pemerintah hanya diperuntukkan kaum menengah ke atas. Pada umumnya di Sulut, perolehan suara Golkar dalam Pemilu 1992, meningkat dibanding Pemilu 1987. Namun, suara Golkar menurun di Bitung dan Manado. Masyarakat sudah melakukan fungsi kontrol sosial, baik terhadap Kepala Desa maupun Gubernur. Jika terjadi keresahan, masyarakat biasanya langsung mengadu ke DPRD I.

Tingkat kesadaran politik masyarakat semakin baik. Satu hal yang menyebabkan masyarakat memilih OPP selain Golkar, menurut seorang anggota DPRD I, adalah kebijakan pemerintah yang dianggap kurang mengena. Misalnya, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah dipandang tidak sesuai dengan kepentingan mereka (rakyat kecil). Juga masalah pelanggaran penambangan di Taman Nasional Manado.

**Hubungan Pusat-Daerah.** Dari semua pabrik di Bitung hampir tidak ada kontribusinya bagi Pemda, lebih banyak ke Pusat. Hal ini sangat erat kaitannya dengan masalah otonomi/desentralisasi. Tidak ada daerah yang mendapatkan kontribusi dari pabrik-pabrik kecuali dalam soal IMB. Kontribusi dalam hal tenaga kerja memang ada.

Kalau daerah Sulut mau maju, menurut seorang pengusaha lokal, harus ada otonomi penuh, dalam arti kata: pusat menguasai kepada daerah bahwa semua surat-surat yang diperlukan oleh dunia usaha cukup diputuskan di daerah saja. Juga harus ada penerbangan langsung ke luar negeri, khususnya ke kawasan Asia Pasifik.

## Penutup

Dalam hal dinamika poleksosbud pengembangan industri di kawasan IBT, ada sejumlah persamaan isu yang ditemukan di Manado dan Bitung dengan daerah-daerah lain seperti Jayapura (Irian Jaya), Ambon (Maluku), Ujung Pandang (Sulsel), Lombok Barat/Mataram (NTB), dan Koloako/Kendari (Sultra).

Persamaan yang dimaksud adalah: *pertama*, adanya anggapan bahwa pembangunan di kawasan IBT sampai saat ini masih pada taraf "pernyataan politik", sehingga di Maluku misalnya, IBT di-*plesetkan* sebagai "Indonesia Bangun Terlambat" bukan Indonesia Bagian Timur. Di NTB muncul pandangan bahwa yang terjadi sekarang baru pada tahap "membangun di IBT", tetapi belum sampai pada "membangun IBT".

Masalah paling besar yang dihadapi NTB, misalnya, adalah tidak adanya perencanaan yang jelas. Hal ini, antara lain, disebabkan oleh hubungan erat yang sukar dihindari antara para penanam modal dari pusat dengan Pemda Tingkat I, yang mengakibatkan munculnya berbagai masalah di lapangan. Kalau hal ini terus berlanjut, maka ada kemungkinan bahwa harapan untuk menjadikan Lombok Barat sebagai tujuan wisata setelah Bali akan tinggal harapan.

*Kedua*, birokrasi masih dipandang sebagai salah satu penghambat kelancaran roda pembangunan. Masalah izin usaha yang berbelit-belit, misalnya, dikeluhkan oleh sejumlah pengusaha dan tokoh masyarakat di Irja, Sulut, Sulsel, dan NTB. Memang, ada kecenderungan membaiknya hubungan antara masyarakat dan birokrasi, di mana dalam lima tahun terakhir ini -- meminjam ung-



kan seorang wakil rakyat di Manado -- masyarakat relatif lebih mudah untuk bertemu dengan pejabat pemerintahan. Namun, sejumlah peraturan pemerintahan justru dipandang sebagai penghambat bagi berkembangnya dunia usaha di IBT.

Salah satu contohnya adalah coklat (cacao) Irian, kendati paling bagus mutunya tetapi tidak bisa diekspor langsung karena adanya ketentuan-ketentuan yang menggagalkan sehingga tidak ada pabrik yang mau mengolahnya di Irian Jaya. Jadi mereka dibuat sedemikian rupa agar hanya menjadi "pemasok bahan baku". Hal ini jelas amat merugikan Irian Jaya khususnya dan IBT pada umumnya.

*Ketiga*, berkaitan dengan yang kedua kurangnya koordinasi dan perencanaan yang baik. Sebagai contoh, sampai saat ini belum ditemukan model atau pola pembangunan spesifik yang bisa diterapkan di IBT. Adanya kecenderungan untuk menyamaratakan pola pembangunan di IBT dan IBB, jelas sangat tidak bijaksana. Masalahnya seperti sudah disinggung, ada perbedaan dalam hal kondisi lingkungan alam dan sumber daya manusia, antara IBT dan IBB.

Secara teoritis pembangunan daerah di Irian Jaya, misalnya, berada di bawah koordinasi Bappeda. Namun pada kenyataannya, seperti juga di daerah lain di Indonesia, kurang ada koordinasi baik di dalam departemen pemerintah maupun antardepartemen. Sebagai contoh, setiap kabupaten di Irian Jaya adalah otonom. Namun kenyataannya, dana bagi perencanaan maupun pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dari pusat jatuhnya ke propinsi dan bukan ke kabupaten. Jadi, "kepala" proyek ada di propinsi sedangkan "ekornya" ada di kabupaten. Artinya, pimpinan proyek yang memem-

gang dana ada di departemen (propinsi) sedangkan pekerjaannya mereka serahkan ke kabupaten. Ini menyebabkan macetnya proyek-proyek pembangunan atau terlambatnya proyek. Seharusnya kalau proyeknya diserahkan ke kabupaten Jayapura, maka pimpinan proyeknya juga di kabupaten, bukan di propinsi.

*Keempat*, masalah "dominasi" pengusaha besar dari pusat (Jakarta) di daerah. Berdasarkan data lapangan yang diperoleh dari 285 responden di lokasi penelitian, terlihat bahwa mayoritas (56,84%) dari mereka menghendaki agar pemerintahlah yang sebaiknya mendirikan usaha industri di daerah mereka. Sementara pengusaha swasta besar nasional dikehendaki oleh 10,53% responden. Kemudian disusul oleh swasta asing (7,02%), kerja sama pemerintah dan swasta asing (6,32%), kerja sama swasta asing dan swasta nasional (5,26%), serta pengusaha swasta daerah (4,91%).

Kendati data tersebut menggambarkan bahwa sebagai pemilik/pendiri usaha industri, pemerintah jauh lebih dikehendaki ketimbang pihak swasta besar nasional, namun -- ironisnya -- pengusaha nasional justru "lebih disukai" ketimbang pengusaha lokal. Hal ini tampaknya sejalan dengan pandangan mereka tentang "pengusaha luar daerah", di mana mayoritas (69,40% dari 268) responden menyatakan keinginannya untuk bekerjasama dengan pengusaha dari luar yang bermaksud membangun usaha industri di daerah mereka. Sementara itu, sebanyak 13,43% responden menyatakan ingin mencari pekerjaan pada pengusaha luar yang datang untuk membangun industri di daerah mereka. Sedangkan yang menolak kehadiran pengusaha dari luar hanya berjumlah 12 responden (4,48%).



Akan tetapi, kecenderungan untuk "menerima" kehadiran pengusaha dari luar daerah agaknya lebih disebabkan karena faktor ekonomis. Secara "politis" kehadiran pengusaha dari luar daerah, khususnya para pengusaha besar dari pusat (Jakarta), ditanggapi secara kritis oleh kalangan pengusaha lokal di IBT. Umumnya mereka memandang bahwa sukses pengusaha pusat di daerah lebih banyak disebabkan karena adanya "kolusi" antara pengusaha (pusat) dan penguasa (pusat maupun daerah). Seorang pengusaha besar asal Jakarta, misalnya, tidak akan menemui kesulitan dalam mengembangkan usahanya di daerah, asalkan sudah "mengantongi" izin dari pemerintah pusat (yang dengan sendirinya akan membuat Pemda "tidak berkutik").

Anggapan tersebut bisa benar dan bisa juga tidak benar (karena sulit untuk dibuktikan), namun yang sulit dibantah adalah kenyataan adanya kesenjangan dalam hal pemilikan modal antara pengusaha pusat dan lokal. Pada umumnya para pengusaha pusat yang bersedia menanamkan investasinya di daerah merupakan para pengusaha "kelas kakap" yang didukung modal sangat besar. Para pengusaha pusat dengan modal "pas-pasan" jelas kecil kemungkinannya akan berani mengambil resiko menanamkan investasinya di daerah seperti IBT. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika seorang pengusaha di Manado mengeluh perihal adanya kecenderungan bank-bank (pemerintah maupun swasta) setempat yang lebih menganakemaskan para pengusaha besar dari pusat, dan sebaliknya menganaktirikan para pengusaha lokal.

Hal serupa diutarakan oleh seorang pengusaha daerah di Lombok, bahwa para pengusaha lokal tidak diberi kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan pariwisata

di daerah ini. Ia sendiri, misalnya, mempunyai beberapa bidang tanah yang semula direncanakan untuk tempat keluarganya membangun hotel-hotel kecil. Tetapi ia tidak mendapatkan izin yang diperlukan, dengan alasan bahwa kawasan itu telah dirancang untuk pembangunan hotel-hotel besar. Dalam pandangannya, investor-investor besar dari Jakarta hanya berperan sebagai "spekulan tanah". Mereka tidak serius membangun fasilitas-fasilitas di sini. Ini terbukti dari kenyataan di lapangan, di mana tanah-tanah telah dipagari tetapi belum disiapkan sama sekali.

*Kelima*, masalah otonomi daerah. Secara umum, ada dua ketentuan pokok yang menjadi landasan yuridis bagi kebijakan dasar penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia: (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah -- yang merupakan koreksi, perubahan, serta penyempurnaan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah -- beserta seluruh aturan/ketentuan pelaksanaan yang mengikuti atau berkaitan dengannya; (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa -- yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 88 UU No. 5/1974 -- beserta seluruh aturan/ketentuan pelaksanaan yang berkaitan dengannya.<sup>51</sup>

Esensi utama UU No. 5/1974 -- berdasarkan penjelasan umumnya -- adalah "pengaturan pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah". Prinsip dasarnya adalah "otonomi yang nyata dan bertanggungjawab". Sedangkan yang disebut Daerah Otonom -- dikenal Daerah Tingkat I dan II yang dipimpin

<sup>51</sup> *Profil Propinsi Sulut*, 138-141.



seorang Kepala Daerah -- adalah "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku".<sup>52</sup>

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, terutama di IBT, terlihat bahwa pemerintah pusat selalu menunjukkan dominasinya atas pemerintah daerah. Seperti sudah disinggung, Pemda tidak jarang di-*by pass* oleh

---

<sup>52</sup>Ibid.

para pengusaha besar dari pusat yang sudah mendapat "restu" dari Jakarta. Di samping itu, para pengusaha daerah yang hendak mengembangkan usahanya di daerah harus mengurus izin ke Jakarta. Hal ini jelas tidak efisien. Barangkali benar apa yang dikatakan seorang pengusaha dari Manado, bahwa kalau daerah ini (Sulut) mau maju, harus ada otonomi penuh, dalam arti kata, dalam soal perizinan, pusat hendaknya menguasai kepada daerah, di mana semua surat yang diperlukan oleh dunia usaha cukup diputuskan di daerah saja. Juga harus ada penerbangan langsung ke luar negeri, khususnya ke kawasan Asia Pasifik.



# Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional

*Happy Bone Zulkarnain*

## Pendahuluan

**T**ULISAN ini dimulai dengan empat pertanyaan: *Pertama*, bagaimana menyingkap masalah demokratisasi dalam perspektif regional dengan tekanan utamanya pada otonomi yang mengarah pada desentralisasi dalam era demokratisasi? *Kedua*, mungkinkah dalam perspektif regional berjalan proses demokratisasi, dan adakah peluang untuk itu? Apakah sifat-sifat ekonomi dan politik daerah dapat secara kondusif mendorong arah demokratisasi secara lebih bertanggungjawab? *Ketiga*, mungkinkah demokratisasi dapat berjalan mulus di tingkat regional sedangkan ketergantungan daerah-daerah terhadap pemerintah pusat demikian kuat? *Keempat*, resiko apakah yang bakal muncul jika demokratisasi menjangkau perspektif regional, mungkinkah demokratisasi cenderung mengakibatkan pecahnya persatuan dan kesatuan?

Dimulai dari ucapan Presiden Soeharto pada Pidato Pengantar HUT RI ke-44 di

muka Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1989, Presiden menyinggung masalah keterbukaan dan demokratisasi; dalam waktu sekejap isu keterbukaan dan demokratisasi menjadi buah bibir masyarakat politik kita. Dengan masuknya isu keterbukaan dan demokratisasi ke dalam politik nasional bukan berarti masalah demokrasi selesai begitu saja akan tetapi justru yang dituntut sekarang adalah janji realisasi demokratisasi dalam kenyataan empiris (Ian Chalmers, 1990: 3).

## Otonomi, Desentralisasi Menuju Demokratisasi

Karena berbagai sebab ada interaksi dan hubungan timbal-balik antara struktur kekuasaan di pusat dan struktur kekuasaan di daerah dalam proses demokratisasi. Dari hasil interaksi itu terbukti bahwa jika demokratisasi berjalan di tingkat suprastruktur, maka secara akseleratif hal ini akan bergulir di tingkat infrastruktur. Malahan jika demokratisasi di tingkat suprastruktur lebih mendominasi infrastruktur, maka negara akan



lebih demokratis.

Tapi jika negara bertindak lebih "hegemonik" kepada masyarakat, maka hal ini akan menyebabkan demokratisasi mundur kebelakang. Untuk alasan yang masuk akal dimasukkanlah permasalahan demokratisasi ke dalam agenda politik nasional.

Secara konseptual permasalahan demokratisasi (politik dan ekonomi) di tingkat regional tidak terlepas dari Strategi Pembangunan Nasional yang sudah berlangsung selama tiga dasawarsa, di mana kenyataan menunjukkan bahwa pemerataan hasil-hasil pembangunan kurang berjalan seperti yang diharapkan. Sekarang tiba saatnya masyarakat menuntut pemerataan pembangunan di berbagai sektor (Ipoleksosbudhankamnas), sehingga segala aspek yang tertera baik dalam GBHN maupun dalam strategi pembangunan nasional dapat dikecap oleh masyarakat (Rudini, 1992).

Postulat pengkajian yang menjadi pedoman untuk mendalami proses demokratisasi dalam perspektif regional adalah demokratisasi untuk siapa, untuk apa dan mau mengarah ke mana. Apakah demokratisasi dalam proses produksi yang bercorak kapitalistik-industrialistik hanya diperuntukkan buat elit politik? Bagaimana meningkatkan harkat dan martabat masyarakat setelah demokratisasi tercapai dan *last but not least* sampai sejauh manakah demokratisasi dapat didistribusikan secara lebih luas di tengah-tengah lemahnya otonomi, keterbelakangan serta ketergantungan ekonomi daerah kepada pemerintah pusat? Untuk menjawab pertanyaan ini perspektif politik dapat dipakai untuk mencermati kondisi desentralisasi, otonomi dan demokratisasi secara struktural dalam perspektif regional.

### Otonomi

Bertolak dari Undang-undang Nomor 5/ Tahun 1974 yang mengatakan bahwa otonomi harus nyata dan bertanggungjawab, maka: (a) penginventarisan permasalahan yang mencakup perikehidupan daerah otonom, baik yang menyangkut kelemahan, kekurangan serta kemampuannya, dapat dijadikan dasar penilaian terhadap daerah-daerah otonom tersebut; (b) garis kebijaksanaan tentang cara pembinaan daerah otonom tersebut.

Undang-undang tentang otonomi daerah merupakan salah satu undang-undang yang memegang rekor perubahan dan pembaruan. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, Indonesia telah memiliki enam buah Undang-undang tentang Otonomi Daerah.

Selama ini Bangsa Indonesia masih belum berhasil membuat Undang-undang tentang Otonomi Daerah yang dapat mengikuti arus dan tuntutan zaman sesuai dengan tujuan perjuangan bangsa. Dengan meneliti kembali esensi dari undang-undang yang telah pernah ada, maka diharapkan akan diketahui apa pokok pikiran dan tujuan adanya Otonomi Daerah (Y.W. Sunindhia, 1987: 23).

Dari berbagai pertimbangan -- baik yuridis formal maupun politis -- diperoleh hal-hal fundamental dengan segala konsekuensinya yaitu: (a) diinginkan adanya otonomi riil yang seluas-luasnya; (b) semua daerah dalam semua tingkatannya mempunyai hak otonomi tanpa mempersoalkan apakah daerah-daerah itu mampu mengurus rumah tangga sendiri ataukah tidak. Yang pokok adalah otonomi, sehingga secara nyata dapat dilihat sampai sekarang banyak daerah otonom



yang belum mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa subsidi dari pemerintah pusat, bahkan sebagian besar sangat bergantung kepada subsidi tersebut. Ini semua merupakan akibat dari pembentukan daerah-daerah otonom itu yang hanya dilihat dari aspek tertentu saja, sedangkan persyaratan-persyaratan lainnya diabaikan.

Berpijak pada pengalaman masa lampau, maka pemberian dan pengembangan otonomi yang riil dan tepat sekarang adalah pengembangan otonomi yang mengandung unsur-unsur demokrasi dan demokratisasi, sejalan dengan pengembangan daerah dan tetap berpegang teguh dalam kerangka Negara Kesatuan RI (LSPI 1992).

### *Desentralisasi*

Dari segi etimologis, desentralisasi berarti pembagian wilayah secara administratif dan pemberian kekuasaan pada pemerintah lokal. Desentralisasi adalah suatu fenomena politik yang meliputi segi administratif maupun pemerintahan. Desentralisasi meliputi pendelegasian wewenang ke dalam tingkat yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, hirarki pemerintahan dalam suatu negara maupun bagian-bagian dan suatu organisasi besar (B.C. Smith 1985: 45).

Menurut B.C. Smith (1985: 12) desentralisasi mengacu pada distribusi wilayah kekuasaan. Desentralisasi menitikberatkan pada bagaimana kekuasaan dan wewenang disebarkan melalui suatu negara, lembaga-lembaga dan proses-proses di mana penyebaran kekuasaan dan wewenang itu terjadi. Desentralisasi membutuhkan pembagian wilayah negara ke dalam area yang lebih kecil dan menciptakan institusi politik dan administratif di dalam area tersebut. Beberapa

dari administrasi yang diciptakan tadi mungkin akan membutuhkan implementasi lebih lanjut mengenai desentralisasi (Arbi Sanit, 1985: 35).

Dengan demikian, salah satu fokus perhatian terletak pada pembagian utama dari Negara Kesatuan RI ke dalam beberapa wilayah desentralisasi. Contoh di sini adalah desentralisasi yang meliputi 27 propinsi di Indonesia (1992).

Di tahun 1950-an Negara Kesatuan Republik Indonesia pernah terpecah-pecah ke dalam bentuk federalisme akibat politik pecah-belah Van Mook, yang bermuara pada timbulnya polarisasi politik seperti separatisme. Pada waktu itu Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas wilayah kekuasaan politis yang berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun ini tidak berlangsung lama (Anak Agung Gde Agung 1990: 234). Segera setelah RIS bubar, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali pada bentuk Negara Kesatuan yang berdaulat ke dalam dan ke luar.

Fenomena RIS mungkin dapat dipandang sebagai suatu pelajaran empirik yang sangat berharga dalam sejarah ketatanegaraan kita, di mana Indonesia sebagai Negara Serikat memiliki negara bagian dalam sistem pemerintahan lokal yang berdiri sendiri.

Indonesia yang terdiri dari 27 propinsi memiliki "jenis pemerintahan lokal dengan derajat otonomi tertentu" (P. King, 1982: 125). 27 propinsi dengan jumlah penduduk 182 juta jiwa, secara geografis dan etnis menuntut desentralisasi. Namun semua propinsi di Indonesia harus memenuhi derajat otonomi dan desentralisasi yang sesuai dengan tuntutan itu. Hal ini merupakan alasan-alasan yang sangat sederhana dari praktek-



praktek administrasi pemerintahan lokal sesuai UU No. 5 Tahun 1974. Menurut UU No. 5/1974, jika pemerintahan Dati II menuntut otonomi dan desentralisasi, maka pemerintah pusat selayaknya menjalankannya di tingkat lokal.

Di era PJPT II ini, desentralisasi di Indonesia secara luas diakui sebagai suatu kebutuhan bagi pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Ini berarti tingkat intervensi pemerintahan pusat terhadap pemerintah Daerah Tingkat II semakin berkurang. Secara lebih konseptual, pemerintahan pusat pun harus menemukan suatu cara untuk menjawab tuntutan pemerintahan lokal dengan memberi otonomi yang lebih besar. Di samping itu, pemerintah pusat jangan menggunakan penanguhan otonomi dan desentralisasi Dati II secara penuh sebagai suatu strategi untuk mengatasi bahaya instabilitas politik dan disintegrasi politik yang disebabkan oleh gerakan-gerakan separatis dan tuntutan otonomi regional yang lebih besar.

Desentralisasi di Indonesia bukan berarti berkurangnya perhatian pusat terhadap sasaran-sasaran spatial, termasuk yang berkaitan dengan alokasi dana-dana publik (*Prisma*, No. 3/1990: 3).

Lebih dari itu pada dasarnya desentralisasi tidak hanya memerlukan program alokasi dana-dana publik dalam jangka pendek, tapi juga memberikan perhatian yang lebih besar kepada perencanaan jangka panjang.

### *Demokratisasi*

Pada tahun 1990, Samuel P. Huntington menerbitkan bukunya yang paling berpengaruh, *The Third Wave Democratization*. Sa-

muel P. Huntington (1984, 1990) membuat "kompilasi" terhadap teori-teori demokrasi dan proses demokratisasi. Kesimpulan Huntington mengacu pada suatu pendapat bahwa demokratisasi bersifat *ups and down*, bukan bersifat *instant* dan cenderung berkelanjutan. Menurut Huntington, "demokratisasi bukanlah variabel tunggal tapi berkorelasi dengan variabel lainnya".

Untuk kasus Indonesia misalnya, demokratisasi identik dengan munculnya kelas menengah yang mapan dan mandiri (Kenneth Young and Richard Tanter, 1993: 23-27); lihat juga Happy Bone Zulkarnain, Faisal Siagian dan Laode Ida (1993).

Kritikan Huntington membantu memberikan suatu pandangan yang lebih seimbang mengenai kompleksitas demokratisasi. Sebenarnya argumen yang masuk akal dapat dan telah dibuat untuk berbagai faktor atau prasyarat bagi proses demokrasi dan demokratisasi sampai batas-batas tertentu dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori yaitu kategori ekonomi, kategori sosial, kategori eksternal dan kategori kultural (Huntington, 1990: 75).

Demokrasi dan demokratisasi sesungguhnya merupakan akumulasi dari proses emansipasi yang harus didorong dalam berbagai aspek kehidupan sosial dan politik. Demokrasi dan demokratisasi merupakan investasi sosial jangka panjang, sebuah paket demokratisasi merupakan akibat dari kondisi-kondisi yang diciptakan untuk itu.

Menurut perspektif politik, di tingkat nasional dan regional akan kelihatan bahwa gelombang demokrasi dan demokratisasi tidak bisa ditahan. Perubahan politik di tingkat nasional akan mengimbas ke tingkat regional. Begitu pula halnya dengan demokratisasi di Indonesia. Dalam perspektif regional



demokratisasi merupakan suatu proses yang masih akan terjadi (*becoming*). Untuk demokratisasi di tingkat regional, legitimasi bentuk-bentuk demokrasi secara formal sudah berlangsung dalam bentuk pemilihan umum, pemilihan gubernur, pemilihan bupati dan sebagainya.

Dalam prakteknya, Pemilu berlangsung dari waktu ke waktu sebanyak lima kali tapi jarang terjadi proses pelembagaan demokrasi. Yang menonjol adalah pola-pola tradisional yang sarat dengan aspek primordial. Untuk kasus Indonesia, proses pelembagaan demokrasi dan demokratisasi adalah produk dari intervensi pemerintahan pusat yang diterapkan ke tingkat daerah (*Prisma*, No. 6/1988: 55).

**Ekonomi-Politik Demokratisasi dalam Perspektif Regional**

Perkembangan demokratisasi dalam perspektif regional sangat dipengaruhi oleh proses politik dan tingkat perkembangan ekonomi daerah. Daerah-daerah yang relatif telah berkembang justru "menuntut" fasilitas dan prasarana yang makin lama makin baik. *Pressure* alami ini, baik atas pertimbangan politis maupun pertimbangan ekonomis, mau tidak mau "terpaksa" dipenuhi agar tidak mengganggu stabilitas sosial/politik dan pertumbuhan ekonomi daerah (Alwi Dahlan dkk., 1992: 121).

Sedangkan bagi daerah yang belum maju dan berkembang, tidak ada alasan ekonomis yang mendesak untuk "membenarkan" tuntutan pengembangan sarana/prasarana di daerahnya. Pernyataan ini bukan merupakan suatu "justifikasi" untuk mendorong pembangunan di daerah yang belum berkembang secara ekonomis, sebagaimana

yang dituntut oleh GBHN 1993.

Formula pembangunan nasional di tingkat regional dalam GBHN 1993 bukan hanya karena pertimbangan politis, akan tetapi lebih berfokus pada aspek ekonomis. Laju pembangunan di daerah diharapkan dapat menyebarkan aspek pemerataan pendapatan dan keadilan sebagaimana yang diamanatkan GBHN 1993.

Tabel 1  
PERSENTASE DISTRIBUSI PROYEK SEKTORAL  
BERDASARKAN PROPINSI  
TAHUN ANGGARAN 1988-1989

No. Propinsi	Penduduk	Luas Daerah	Anggaran
1. DI Aceh	1,74	2,89	1,18
2. Sumatera Utara	5,75	3,69	2,22
3. Sumatera Barat	2,32	2,59	1,04
4. Riau	1,38	4,93	0,68
5. Jambi	0,91	2,34	0,73
6. Sumatera Selatan	3,01	5,40	1,41
7. Bengkulu	0,47	1,10	0,40
8. Lampung	2,61	1,74	1,35
9. DKI Jakarta	3,81	0,03	58,52
10. Jawa Barat	18,04	2,41	10,26
11. Jawa Tengah	17,90	1,79	3,95
12. DI Yogyakarta	1,99	0,16	0,83
13. Jawa Timur	20,52	2,50	4,93
14. Kalbar	1,74	7,65	0,59
15. Kalteng	0,63	7,95	0,45
16. Kalsel	1,42	1,96	0,76
17. Kaltim	0,73	10,55	2,84
18. Sulut	1,46	0,99	0,59
19. Sulteng	0,81	3,63	0,46
20. Sulsel	4,35	3,79	1,86
21. Sultra	0,60	1,44	0,49
22. Bali	1,77	0,29	0,97
23. NTB	1,87	1,05	0,47
24. NTT	1,89	2,49	0,60
25. Maluku	1,00	3,88	0,61
26. Irian Jaya	0,79	21,98	0,81
27. Timor Timur	0,49	0,78	0,46

Sumber: BPS, 1990.



Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada Tabel 1 yang memaparkan anggaran pembanguan secara regional dan sektoral untuk 27 propinsi. Dari data-data di atas tampak bahwa Kawasan Barat Indonesia (KBI) adalah penerima dana proyek sektoral terbesar. Sedangkan KTI jauh di bawah KBI. Apabila dilihat secara relatif (dihubungkan dengan luas daerah) maka propinsi-propinsi di KTI yang berpenduduk jarang, menerima relatif lebih sedikit daripada KBI yang berpenduduk padat. Propinsi-propinsi di Pulau Jawa dan Sumatera menerima 200-400% lebih tinggi dari luas relatifnya. Sedangkan propinsi-propinsi di KTI menerima relatif lebih rendah, misalnya Irian Jaya hanya menerima dana sektoral 4% dari luas relatif daerahnya, Maluku 16%.

Kondisi regional seperti keterbelakangan dan kemiskinan (baik absolut maupun relatif) sangat mempengaruhi dimensi otonomi dan demokratisasi secara regional. Meskipun sebagian besar Dati II hidup miskin dan terbelakang, namun mereka masih mempunyai potensi untuk keluar dari situasi keterbelakangan dan kemiskinan itu. Kebijakan pemerintah yang menyangkut pengembangan Dati II (sebagaimana yang dijelaskan dalam GBHN) sangat mendukung dan memprioritaskan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi. Tapi hingga sekarang apa yang tertera dalam GBHN itu belum menjadi suatu kenyataan empiris, tapi baru suatu proses yang terus berjalan.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah Bab I Pasal 1 Ayat C, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ditegaskan pula bahwa hakekat otonomi daerah ialah kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Sumber hukum diselenggarakannya otonomi daerah itu adalah pasal 18 UUD 1945 dan pengaturan mengenai otonomi daerah itu sesuai dengan sejarah pengalaman pemerintahan di Indonesia yang diakomodasikan dalam berbagai peraturan perundangan, sejalan dengan diaturnya pemerintahan daerah.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri demi meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Dalam pada itu sesuai pasal 11 ayat 1 Undang-undang No. 5/1974, titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II lebih dekat dengan masyarakat (Arbi Sanit, 1985: 48).

Ditegakkannya sistem pemerintah daerah yang berdasarkan UU No. 5/1974 tidaklah membuat rakyat di daerah hidup sesuai dengan yang diharapkan oleh tujuan dan fungsi UU itu. Yang tampak paling menonjol adalah kehadiran kekuasaan pemerintah pusat sangat terasa di Dati II, malahan turut menciptakan iklim sosio-budaya-politik di Dati II yang sangat mempengaruhi *performance* dari UU No. 5/1974 itu.



Undang-undang No. 5/1974 mendelegasikan kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bila sangat berat dalam melaksanakannya. Dalam analisis hubungan keuangan antara pusat dan daerah misalnya, sudah sulit bagi daerah untuk melaksanakan instruksi yang sejalan dengan tujuan UU itu. Menyadari hal itu, pemerintah pusat telah memberikan subsidi untuk menutupi biaya rutin daerah otonom dan untuk pembangun-

an daerah yang dikenal dengan Proyek Inpres untuk Dati I sampai tingkat desa. Besarnya subsidi daerah otonom (SDO) di 27 propinsi dapat dilihat pada Tabel 2. Subsidi ini terdiri dari gaji, umum, pejabat desa, kecamatan, rumah sakit, sekolah dan sebagainya.

Dari tabel tersebut, pada dasarnya besarnya subsidi sangat berorientasi pada perkembangan daerah bersangkutan yang secara tidak langsung tergantung pada perkembangan penduduk.

Pendekatan keuangan antara pusat dan daerah harus mempertimbangkan hubungan antara potensi pembangunan daerah dengan kondisi keuangan yang tersedia. Sehubungan dengan adanya APBN dan APBD, maka formula keuangan di Dati II kurang berimbang. Untuk mengatasinya perlu dicari formula yang tepat untuk mendistribusikan kekayaan nasional. Hal ini sama sekali tidak mengurangi "jiwa otonomi daerah seluas-luasnya sepanjang daerah mengetahui terlebih dahulu haknya secara transparan".

Pada tahap kita sedang memasuki proses industrialisasi, maka beberapa Dati II justru terpuruk dalam "setback ekonomi" selama 35 tahun. Pada awalnya, pemerintah pusat ingin menyamakan kondisi pembangunan di kawasan Dati II. Tapi berhubung kemampuan pemerintah pusat tidak begitu mampu merangkul semua Dati II dalam langkah kemajuan yang sama, maka salah satu terpaksa mengalah. Beberapa Dati II terpaksa mengalah karena kondisi mereka jauh tidak siap jika dibandingkan dengan Dati II lainnya. Dari 12 indikator pembangunan di Dati II tampak bahwa KTI tertinggal di belakang KBI. Ke-12 indikator itu adalah: pendidikan, pekerjaan, pendapatan, tenaga kerja, investasi, prasarana/sarana, listrik, infra-

Tabel 2

SUBSIDI DAERAH OTONOM DI 27 PROPINSI

No. Propinsi	Jumlah
1. DI Aceh	37,2
2. Sumatera Utara	116,0
3. Sumatera Barat	49,3
4. Riau	26,8
5. Jambi	22,2
6. Sumatera Selatan	52,1
7. Bengkulu	13,2
8. Lampung	41,9
9. DKI Jakarta	175,2
10. Jawa Barat	254,3
11. Jawa Tengah	286,5
12. DI Yogyakarta	42,4
13. Jawa Timur	266,3
14. Kalimantan Barat	31,6
15. Kalimantan Tengah	20,2
16. Kalimantan Selatan	31,9
17. Kalimantan Timur	21,6
18. Sulawesi Utara	45,1
19. Sulawesi Tengah	22,9
20. Sulawesi Selatan	82,7
21. Sulawesi Tenggara	20,0
22. Bali	33,9
23. NTB	31,6
24. NTT	45,6
25. Maluku	25,6
26. Irian Jaya	49,5
27. Timor Timur	21,6

Sumber: Nick Devas (Ed.), *Financial Local Government in Indonesia*.



struktur, tingkat kematian bayi, tingkat kelahiran bayi, jumlah kalori, dan sarana komunikasi (BPS, 1992).

Sementara itu pertumbuhan ekonomi di berbagai Dati II kurang baik. Melebarnya jurang pemerataan antara pusat dan daerah menunjukkan bahwa ada yang salah dengan strategi pembangunan yang telah diterapkan selama ini. Oleh karena itu perubahan strategi harus dilakukan, sehingga secara relatif kemajuan yang ada di pusat dapat pula dikecap oleh daerah. Perlu suatu *political will* pemerintah untuk mendorong kemajuan di Dati II sehingga jurang ketertinggalan itu dapat dijembatani secara dini.

Justru untuk mengejar ketertinggalan ini perangkat UU tidak mencukupi, sebab UU hanya mengejar secara kelembagaan bukan secara struktural (baik fisik dan sosial). Pertumbuhan dan perkembangan Dati II tidak mendapatkan basis pijakan yang kuat baik struktur, sosial, maupun kulturalnya. Tanpa memperkuat pijakan struktur sosial dan kulturalnya, maka akan tercipta prospek kemajuan yang semu. Dalam situasi semacam ini setiap ketimpangan ekonomi dan keterbelakangan di Dati II akan melahirkan keresahan rakyat sampai pada suatu skala yang hanya bisa diatasi dengan perubahan kebijakan pemerintah pusat melalui teknik-teknik pembangunan secara sistematis (Fisi-pol UGM 1990: 114).

Situasi semacam inilah yang dihadapi oleh hampir semua Dati II. Tampilnya pemerintahan pusat yang kuat dan pemerintahan daerah yang lemah menyebabkan otonomi yang bebas dan bertanggungjawab semakin jauh dari kenyataan. Otorisasi pemerintahan pusat mendorong pemerintah daerah hanya "menyusu" kepada pusat.

Didorong oleh ketidakmampuan mereka

untuk melaksanakan asas otonomi yang bebas dan bertanggungjawab yang hanya bersifat politis belaka ketimbang riil, melahirkan dependensi yang kronis. Akibatnya, muncullah ketidakefisienan, anti kemajuan, keresahan (politik) dan sampai pada batas tertentu (psikologis) kemalasan untuk menagih janji otonomi (LSPI, 1992).

Kekuasaan pusat yang sudah mapan dan kekuasaan pemerintah daerah yang sangat rapuh menyebabkan sulit untuk menampilkan independensi secara struktural. Oleh karena itu diperlukan suatu terobosan secara sektoral dan struktural di mana potensi Dati II dapat teraktualisasikan secara riil tanpa adanya cengkeraman pemerintah pusat yang kuat.

Maksud baik penerapan UU No. 5/1974 dan kebijakan pemerintah pusat dalam segala aspeknya harus memberikan suatu "ruang" di mana Dati II dapat menemukan sendiri bentuknya secara mandiri.

Kemandirian adalah sangat mustahil bagi semua Dati II, sebab hampir dalam semua aspek Dati II itu tidak mandiri. Keseimbangan antara pemerintah daerah -- yang mencakup kestabilan politik, pembangunan ekonomi dan potensi daerah -- dan pemerintah pusat tidak pernah tercapai. Peran pemerintah pusat dalam alokasi dana dominan malahan hegemonik. Secara imperatif struktur ekonomi Dati II rapuh. Bobot ekonominya berstruktur agraris ketimbang industri (kecuali untuk kawasan Jabotabek atau kawasan industri khusus).

Akibat perekonomian yang demikian adalah ketika pemerintah memberlakukan ekonomi kapitalis yang berorientasi pasar, ia tidak dapat bersaing, ia menjadi perifer, tingkat keuntungannya tetap marjinal (Syahrir, 1988: 54).



Ekonomi Dati II hanya mengeksploitasi alam dan tenaga manusia. Ketika terjadi perubahan sosial-politik-ekonomi di tingkat nasional berupa ekspansi kapital dan industrialisasi, ketika impor modal berhadapan dengan perdagangan bebas, arti penting Dati II kemudian dilirik untuk memastikan apakah Dati II dapat dieksploitasi di masa depan (LSPI, 1992).

Sebagian pakar ekonomi (dalam berbagai kesempatan seminar mengenai daerah) sepakat bahwa untuk mengubah Dati II yang bertipe agraris/perkebunan ke bentuk industrialisasi memerlukan peningkatan akumulasi modal swasta dan intervensi negara secara besar-besaran. Misalnya Hadi Soesastro dkk. (1992) menunjukkan bahwa impor modal ke beberapa Dati II akan meningkatkan transformasi struktural dalam bentuk-bentuk bank, pabrik dan sebagainya. Namun lepas dari semua itu, secara riil itu tidak terjadi. Kebutuhan perkembangan ekonomi tidaklah berdiri sendiri. Arus barang dan jasa memerlukan sarana dan prasarana. Perkembangan ekonomi sangat berperan penting dalam mewujudkan otonomi, desentralisasi dan demokratisasi di KTI, dan tanpa itu tuntutan akan tiga aspek itu sia-sia.

## Prospek Demokratisasi dalam Perspektif Regional

Dengan demikian dipertanyakan sampai sejauh mana tuntutan otonomi, desentralisasi dan demokratisasi dengan kondisi ekonomi dan politik yang jauh dari prasyarat yang dibutuhkan bagi proses otonomi, desentralisasi dan demokratisasi?

Untuk menjawab semua pertanyaan ini bukan hanya indikator-indikator yang ber-

skala kuantitatif seperti tingkat pendidikan, pendapatan, tingkat pekerjaan yang dibutuhkan, tapi juga kategori kualitatif yaitu situasi dan kondisi politik khas masing-masing daerah yang mempengaruhi mengapa otonomi, desentralisasi dan demokratisasi tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Sebab sebagaimana lazimnya yang terjadi dalam masyarakat di perkotaan, maka masyarakat di pedesaan pun dihindangi oleh sindroma untuk mandiri dari pemerintah pusat dan berperan sebagai aktor yang memerintah wilayahnya sendiri dan mengacu pada aspirasi mereka sendiri. Hal ini semua dipengaruhi oleh budaya dan tradisi yang berakar dalam masyarakat di Dati II.

Keperluan mendesak kini dirasakan untuk melaksanakan pembangunan dan untuk mendorong efisiensi dan efektivitas dengan menggunakan sumber-sumber ekonomi yang ada. Dalam konteks kesulitan yang dihadapi oleh Dati II pada tahap pembangunan nasional PJPT II mendatang, membuat para pengambil kebijaksanaan untuk berpikir kembali tentang pentingnya otonomi, desentralisasi menuju demokratisasi yang mengikutsertakan seluruh partisipasi masyarakat.

Di satu sisi desakan untuk menciptakan struktur sosial dan politik Dati II yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam menentukan jalannya proses pembangunan secara berkelanjutan, boleh jadi akan terasa semakin kuat di masa mendatang.

Misalnya baru-baru ini, proses pemilihan gubernur dan bupati di berbagai daerah yang berbuntut panjang. Menurut catatan terakhir, dalam beberapa proses pemilihan gubernur serta bupati kepala daerah, muncul perbedaan aspirasi dari para anggota



DPRD Tingkat II tentang calon-calon yang bakal dipilih.

Dalam proses pencalonan Gubernur Sulawesi Tenggara, pencalonan Gubernur Riau, pencalonan Gubernur Kalimantan Tengah telah timbul kekisruhan. Sedangkan dalam pemilihan bupati, kasus pertama yang meruyak ke permukaan adalah kericuhan pemilihan Bupati di Kabupaten Deli Serdang, persoalan serupa muncul di Viqueque (Timor Timur), Sintang (Kalbar), Sumba Timur (NTT) dan terakhir Kutai (Kaltim). Ada beberapa faktor penyebab terjadinya kericuhan dalam pemilihan gubernur dan bupati.

*Pertama*, ada indikasi kuat telah terjadi konflik dan gejolak intern dalam tubuh Golkar. Menurut Mendagri Yogie SM, bahwa kericuhan dalam pemilihan beberapa kepala daerah akhir-akhir ini tidak bisa lepas dari sikap dan disiplin anggota FKP terhadap induk organisasinya dan itu merupakan tanggung jawab DPP Golkar.

*Kedua*, adanya ketidaksepakatan antara DPP/DPD Golkar dan pemerintah -- dalam hal ini Depdagri -- mengenai prosedur dan figur calon Gubernur dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II.

*Ketiga*, desakan demokratisasi. Persoalan yang melatarbelakangi kericuhan pemilihan beberapa kepala daerah (Tk. I/II), merupakan satu bagian dari arus besar yaitu arus demokrasi dan demokratisasi.

*Keempat*, arus bawah (ARWAH). Arus bawah berupa tuntutan dari *grassroot politics*. Arus bawah sudah menjadi *trade mark* yang tidak bisa dinafikan. Kalau dinafikan justru akan menambah gejolak di daerah. Gejolak ini muncul setelah angin keterbukaan dan demokratisasi bertiup begitu kuat, sehingga baik perangkat hukum (UU No. 5/1974), maupun perangkat politis, tidak dapat menyelesaikan sumber kericuhan dari kasus per kasus. Untuk masa mendatang, kasus demokratisasi di tingkat lokal semakin menarik diamati.

## KEPUSTAKAAN

- Agung, Anak Agung Gde. 1990. *Dari Negara Indonesia Timur*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dahlan, Alwi (Editor). 1992. *Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Depdagri. 1978. *Undang-undang Nomor 5/1974*, Jakarta.
- Devas, Nick. 1990. *Financial Local Government in Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Asmara, Hendra. 1986. *Politik Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia.
- LPSI. 1992. "Seminar Pembangunan Daerah dalam PJP II", Jakarta.
- Fisipol UGM. 1990. "Percikan Pemikiran Fisipol UGM tentang Pembangunan", Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Huntington, Samuel P. 1990. *The Third Wave Democratization*, Columbia University Press.
- Huntington, Samuel P. 1992. "Prospek Demokrasi" dalam Roy C. Macridis, *Perbandingan Politik*, Jakarta: Erlangga.
- Macridis, Roy C. dan Bernard E. Brown. 1992. *Perbandingan Politik*, Jakarta: Erlangga.



- Rudini. 1992. *Pengarahan Seminar Pembangunan Daerah PJP II*, Jakarta: LSPI.
- Sanit, Arbi. 1980. *Swadaya Politik Masyarakat*, Jakarta: CV Rajawali.
- Santosa, Amir Ph.D. (Editor). 1993. *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Dian Lestari Grafika.
- Siagian, Faisal (Ed.). 1993. *Kelas Menengah Digugat*, Jakarta: Fikahati Aneska.
- Smith, B.C. 1980. *Territory Dimensions of State*, London: Macmillan.
- Sondakh, F. Dr. 1991. *Kendala, Prospek dan Strategi Pembangunan*, Jakarta, Oktober.
- Syahrir, D.C. Korten (Editor). 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Sunindhia, Y.W. 1987. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.
- Tanter, Richard and Kenneth Young. 1993. *Politik Kelas Menengah Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- LP3ES. *Prisma*, no. 6/1988.
- LP3ES. *Prisma*, no. 3/1990.



# Demokratisasi dalam Perspektif Negara dan ''Civil Society''

*Faisal Siagian*

## Pendahuluan

**M**AKALAH ini terdiri dari enam bagian. *Bagian pertama* akan mengulas hubungan antara negara dan masyarakat (*state and society relations*), dengan unit analisis adalah bagaimana masyarakat memperkuat dirinya untuk menghadapi negara yang kuat. Masyarakat yang kuat adalah prasyarat bagi demokratisasi. Dan prasyarat ini dapat tumbuh jika masyarakat mempunyai peluang untuk mengembangkan semua kapasitasnya. *Bagian kedua*, akan mengkaji bagaimana partisipasi masyarakat sebagai bagian dari demokratisasi. *Bagian ketiga*, mengulas kehidupan DPR dan kaitannya dengan demokratisasi *civil society*. *Bagian keempat*, hubungan *civil society* dengan ABRI. *Bagian kelima*, menganalisis hubungan antara demokratisasi di tingkat

pemerintah pusat dan demokratisasi di tingkat lokal, dalam hal ini tuntutan aspirasi atau arus bawah berupa kebebasan daerah untuk menentukan pimpinan daerahnya, akan menjadi agenda pembahasan. *Bagian keenam*, bagaimana memperkuat *civil society*.

## Hubungan Antara Negara dan Masyarakat

Masalah demokratisasi telah menjadi *political discourse* di Indonesia selama lima tahun terakhir ini, dan menjadi pembicaraan yang hangat selama tahun 1993 yang lewat (William Liddle, *Kompas* 7 Januari 1990; Liddle (A) 1992: 443; Liddle (B) 1992: 3).

Dalam membicarakan isu demokratisasi secara konseptual, maka pertama-tama kami mengacu pada dua ''aktor'' yang kondusif untuk mewujudkan demokratisasi yaitu *state* (negara) dan *civil society* (masyarakat sipil) (Arief Budiman, 1991: 365; Robert Dahl, 1992: 47; Maria Weigle and

---

\*Makalah yang disajikan pada Seminar Nasional XI dan Kongres III AIPI. Tema ''Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia''. Kerja sama AIPI dengan LIPI. Jakarta, 25-27 Januari 1994.



Jim Butterfield, 1992: 1-2). Dalam kaitan antara negara dan masyarakat, kita paling tidak telah memasuki suatu *frase* baru dalam perdebatan sekitar demokrasi dan demokratisasi. Di tingkat *political reality*, peran kelompok *civil society* diharapkan semakin menguat. Sebab, memperkokoh peran *civil society* merupakan prasyarat bagi demokratisasi (Samuel P. Huntington, 1984: 194).

### *Civil Society*

Analisis mengenai perkembangan peran *civil society* baik dalam tingkat teori maupun tingkat praktikal/empirik mengisyaratkan bahwa peran *civil society* dapat diamati dari bentuk keterlibatan warga masyarakat sipil (baca: masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik di tingkat suprastruktur politik (Francis Fukuyama, 1991: 659-661; Robert Dahl, 1992).

Para ilmuwan politik sepakat bahwa dalam konstelasi politik manapun, *civil society* selalu berhadapan langsung dengan negara. Ini berarti bahwa bila berhadapan dengan negara, *civil society* cenderung mengarah pada aktivitas politik yang bersifat luas dan transparan (Arief Budiman, 1991: 343; Maria Weigle, 1992: 2).

Karakteristik *civil society* dapat dilacak dari faktor-faktor berikut: *Pertama*, di tingkat *civil society* masyarakat melakukan kegiatan politik secara kolektif melalui partisipasi politik anggota masyarakat secara luas. *Kedua*, bahwa pada tingkat *civil society*, terdapat phase perkembangan yang bersifat *on going process* di tingkat *grassroot politic*. Pada tingkat *grassroot politics*, masyarakat melakukan kegiatan politik secara agresif di tingkat infrastruktur politik, sedangkan

para elit politik cenderung bersifat defensif untuk membungkam tuntutan, protes dari masyarakat. *Ketiga*, gerakan *civil society* terfokus pada "praksis politik" yang mengacu pada gerakan yang transparan sifatnya, untuk kemudian merambah secara luas ke tingkat negara. Ini berarti bahwa "negara" tidak boleh tidak *vis à vis* dengan *civil society* sebagai kekuatan pengimbang. Jika eksistensi negara terancam, maka negara memberlakukan "regulasi politik" di tingkat masyarakat yang lama kelamaan negara dapat menjadi bersifat otoriter. Apabila otoriterisme negara membuat *civil society* menjadi lemah, maka negara dapat terjerumus pada totaliterisme. Dalam arti: (a) negara secara ideologis memberlakukan suatu restriksi yang sangat ketat; (b) negara tidak lagi menjadi penjaga malam, tapi sudah melangkah jauh menjadi *penjaga makam*; (c) institusi di luar negara menjadi impoten dan tidak dapat diharapkan lagi menjadi *balancer* terhadap kedudukan negara yang kuat (Maria Weigle and Jim Butterfield, 1992: 4; Hendaridi, *Kompas*, April 1993).

Ini berarti negara kembali menjadi defensif, memberlakukan status quo politik dan anti terhadap demokratisasi dan perubahan politik. Tipe-tipe rezim yang berkembang di Eropa Timur sebelum revolusi demokratis, Amerika Latin ketika berada di bawah kekuasaan junta militer, Korea Selatan di bawah cengkeraman rezim militer, merupakan contoh konkret (Samuel P. Huntington, 1984: 195; Huntington 1990: 232; Huntington: 1992).

Setelah totaliterisme beralih ke pasca totaliterisme melalui proses demokratisasi, peran *civil society* kembali menguat. Proses penguatan *civil society* ini tidak bersifat *given*, tetapi berupa usaha untuk merebut kesempatan untuk memperbesar akses dan porsi



kekuasaan politik. Dalam hal demokratisasi, inisiatifnya dapat berasal dari atas, tapi bisa juga datang dari bawah (Samuel P. Huntington, 1990: 23).

Jika proses demokratisasi politik berasal dari bawah maka bisa dipastikan hal ini dapat berupa reformasi untuk menjungkir-balikkan rezim yang berkuasa, untuk selanjutnya kekuasaan negara dikuasai oleh *civil society* (David Collier, 1992: 229).

Jika proses demokratisasi berasal dari atas, maka pola-pola kekuasaan otoriter dapat timbul kembali. Itulah sebabnya, dalam pola yang kedua penguatan gerakan oposisi perlu dipertinggi intensitasnya, sedangkan pada phase yang pertama lebih banyak tergantung pada "kebaikan" rezim penguasa. Biasanya tidak pernah ada suatu rezim politik yang bermurah hati menyerahkan kekuasaan begitu saja kepada *civil society* (Samuel P. Huntington, 1990).

### Reformasi Politik

Istilah *civil society* dapat pula kita gunakan dalam konstelasi politik Indonesia. Baik ilmuwan politik maupun orang awam mempunyai persepsi yang berbeda dalam melihat peran *civil society* dalam konteks sistem politik Indonesia. Persoalannya sekarang adalah bagaimana caranya memperkuat peran *civil society* sebagai prasyarat demokrasi dan demokratisasi politik di Indonesia? (William Liddle, 1992: 5; Liddle 1990; Liddle 1992).

Untuk menjawab pertanyaan ini paling tidak ada dua proposisi yang kira-kira dapat memperjelas peran *civil society* sebagai prasyarat bagi demokratisasi.

*Pertama*, secara sistematis koneksitas antara peran negara dan *civil society* dalam sis-

tem politik Indonesia kontemporer belum seimbang, dalam arti: (a) negara kita saat ini sangat kuat peranannya dalam semua aspek kehidupan; (b) ada unsur otoriterisme dalam *performance kekuasaan* yang sangat kondusif untuk membungkam proses demokratisasi politik; (c) kelompok-kelompok politik sipil sangat fragmentaris dalam sepak terjang politiknya.

*Kedua*, gerakan demokratisasi di kalangan kelompok politik sipil hanya berada pada tataran yang perifer. Jika tercipta kondisi yang distribusional dalam gerakan demokratisasi, maka secara kontekstual hubungan antara *state and civil society*, dapat menuju pada "otonomi relatif negara" (Nicos Poulantzas dalam Martin Carnoy, 1984: 145; Arief Budiman, 1990: 377) yaitu di dalam negara terjadi konflik antar sesama kelompok elit politik (struktural) yang berkuasa. Jika peran negara dapat direduksi sedemikian rupa oleh *civil society*, maka secara legal peran kelompok sipil dapat menjadi "pengimbang" bagi negara yang kuat (William Boyer 1992: 517).

Basis kekuasaan kelompok sipil tidak dapat diraih begitu saja. Menurut Antonio Gramsci (1973), penguatan *civil society*, merupakan perjuangan jangka panjang yang memerlukan pendidikan politik, yang akhirnya dapat mempertinggi kesadaran politik rakyat banyak. Dalam hal ini institusi politik dapat berperan banyak, seperti Parpol, kelompok kepentingan, sekolah, asosiasi bebas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan sebagainya.

Jika basis kelembagaan kelompok sipil sudah kuat, maka apa yang dimaksud dengan proses demokratisasi politik dapat berjalan mulus tanpa pertumpahan darah. Kapan waktunya? Waktunya mungkin bisa 10 tahun atau 20 tahun.



Perdebatan mengenai *state and civil society relations* akan tetap menggelinding di hari-hari mendatang ini. Praksis bagi penguatan *civil society* akan sangat tergantung pada masyarakat sipil itu sendiri, dan masyarakat sipil tidak dapat menunggu datangnya "juru selamat" yang berbaik hati mengirimkan nabi-nabi demokratisasi kepada mereka. Proses demokratisasi itu ibarat odol yang sekali pencet tidak dapat dimasukkan kembali ke dalam tube. Oleh karena itu, marilah kita berharap agar proses demokratisasi yang sudah bergulir sekarang tidak mundur kebelakang, tapi maju terus pantang mundur (Samuel Huntington, 1990, 1992).

## Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah salah satu ciri dari demokrasi konstitusional. Partisipasi politik merupakan bagian dari Demokratisasi. Demokratisasi memerlukan suatu partisipasi politik berjangkau luas dan berkelanjutan. Partisipasi politik itu dipengaruhi oleh budaya politik setempat. Dalam hal ini, partisipasi politik di Indonesia berjalan di atas rel kekuasaan yang dibalut oleh nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai kekuasaan modern (Samuel P. Huntington/Joan Nelson, 1976; Norman H. Nie/Sidney Verba 1975: 234).

Sampai kini, kita masih terikat pada kultur politik yang menunjukkan corak hubungan antara kekuasaan tradisional dan modern. Kekuasaan tradisional adalah kekuasaan yang didasarkan atas konsep pateralistik, patrimonial, hubungan *patron-client* sedangkan kekuasaan modern adalah kekuasaan yang berasal dari demokrasi Barat berupa konsep pemerintahan perwakilan (James Gibson, 1992: 330).

Dalam konteks seperti ini, partisipasi politik di satu pihak dapat dianggap sebagai indikator untuk menilai apakah negara itu demokratis atau tidak. Sedangkan di pihak lain partisipasi politik dipengaruhi oleh tingkat pendidikan politik kalangan masyarakat banyak. Semakin berkualitas pendidikan politik masyarakat, maka partisipasi politik makin tinggi (Nie and Verba, 1975: 235).

Politik tidak boleh dianaktirikan. Ia justru merupakan masalah primer yang berkaitan dengan soal pengambilan keputusan. Oleh karena itu, politik harus dinyatakan dalam sikap yang menuntun masyarakat untuk melaksanakan demokrasi secara mantap. Tanpa partisipasi konstruktif dari masyarakat, suatu pemerintahan akan menjadi terisolir dan cenderung menjadi otoriter. (Nie/Verba 1975; Hintington/Nelson, 1976).

Untuk melihat bagaimana jalannya demokratisasi menggelinding selama tahun 1993 yang lewat, maka kita perlu mengamati tingkat partisipasi politik selama tahun 1993.

Tahun 1993 yang lalu dimasuki dengan suasana "deregulasi" yang sempat menjadi topik ekonomi dan menimbulkan pertanyaan di kalangan pengusaha dan berbagai lapisan masyarakat. Terlepas dari segala kekurangan dan kelebihan, kebijaksanaan ini tetap dijalankan sebagai strategi mengamankan Pelita V dan memasuki Pelita VI dalam menyongsong era PJPT II. Begitu dijelaskan oleh Presiden Soeharto dalam pidatonya menyambut tahun baru 1993 (*Kompas*, 2 Januari 1993).

Situasi sosial politik tahun 1993 lalu, ditandai dengan: *Pertama*, penekanan pada pelaksanaan Demokrasi Pancasila secara murni dan konsekuen. Hal ini selalu ditekankan oleh pemerintah dalam banyak kesempatan. *Kedua*, sementara itu banyak



orang menilai bahwa kuatnya angin demokratisasi yang melanda Indonesia tidak akan mengancam stabilitas politik yang sudah cukup terjamin, walaupun banyak yang menduga bahwa demokratisasi akan membawa konsekuensi-konsekuensi politik minimal "transformasi" politik (William Liddle, 1992: 6).

Tampaknya stabilitas politik tetap diberi tekanan untuk menjamin pembangunan ekonomi yang sudah bercorak kapitalistik dan corak ekonomi yang demikian telah memberi kejutan-kejutan dalam ekonomi dan sempat menimbulkan dampak ekonomi-politik tertentu.

Hubungan politik-ekonomi ini, diikuti pula penilaian sejajar bagaimana kualitas hubungan antara negara dan masyarakat (*State and Society Relations*). Apakah pemerintah telah dapat memenuhi seribu satu macam tuntutan dan kebutuhan masyarakat? Sebaliknya dapat pula dipertanyakan apakah masyarakat cukup memberi dukungan pada jalannya pemerintahan?

Sepintas lalu terlihat kesejajaran hubungan-hubungan di atas walaupun bukan maksud kami untuk mencari-cari hubungan itu. Negara dan Masyarakat (*State and Society*), politik-ekonomi, pemerintah-masyarakat, merupakan pola hubungan yang menarik untuk dikaji sepanjang tahun 1993.

Sesuai dengan jalannya pembangunan politik, maka ciri-ciri politik yang menonjol selama periode tahun 1993 ini adalah: *Pertama*, menguatnya posisi masyarakat sipil ketika berhadapan dengan negara. *Kedua*, ada kecenderungan semakin strategisnya posisi kelompok kepentingan sebagai asosiasi yang dinamis untuk mengakomodir aspirasi dan meningkatkan kesadaran politik masyarakat.

Sulit merumuskan suatu pemikiran mengenai meningkatnya kesadaran politik masyarakat, hal ini memerlukan kajian yang lintas kultural. Lebih-lebih lagi, kesadaran dan partisipasi politik masyarakat yang meningkat antara lain dapat dijadikan ukuran untuk menilai sejauh mana demokrasi dijalankan oleh suatu masyarakat atau negara. Indikator ini dapat pula dijadikan kriteria untuk mengkalkulasi, sejauh mana masyarakat dapat menangkap peluang demokratisasi politik (William Liddle, 1992: 9).

Partisipasi politik masyarakat diperlukan oleh suatu negara/pemerintahan, kalau tak mau mempunyai negara/pemerintahan yang terisolir dan cenderung menjadi otoriter (walaupun pemerintah yang otoriter sendiri kadang-kadang menganggap pemerintahannya lebih demokratis dari yang lainnya). Yang jadi persoalan adalah, sampai sejauh mana partisipasi politik itu dapat dilakukan, atau bentuk partisipasi mana yang mungkin terlaksana? (Huntington/Nelson, 1975).

Kembali pada awal pembicaraan yakni tentang hubungan negara dan masyarakat, arus atas versus arus bawah, demokrasi konstitusional versus otoriterisme, semuanya tak lepas dari masalah partisipasi politik *civil society*, kalau memang negara mengharapkan dukungan yang maksimal dari masyarakat. Dalam hal ini, partisipasi politik yang tinggi, mengisyaratkan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat sipil ketika berhadapan dengan negara (Weigle/Butterfield, 1992: 9).

## DPR, Civil Society dan Demokratisasi

Salah satu komponen dari demokratisasi di tingkat *civil society* adalah eksistensi De-



wan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR sekarang ini yang merupakan hasil dari Pemilu 1992, terdiri dari 1.000 anggota yang meliputi beberapa fraksi: 100 dari mereka adalah anggota ABRI yang diangkat.

Fungsi DPR sebenarnya sangat strategis. DPR sudah mempunyai alat perlengkapan serta hak kalau memang semua hak ini bisa dan mampu dijalankan. Kemampuan DPR sebetulnya menentukan nilai dan bobotnya, yang akhir-akhir ini banyak disoroti dan dinilai. Kemampuan DPR, selalu dihubungkan dengan kredibilitas politik masing-masing anggotanya. Citra DPR mungkin bisa diperbaiki jika penggunaan semua hak DPR mendapat dukungan besar dari semua anggotanya. Kekecewaan terhadap DPR mengakibatkan timbulnya predikat seperti *Yes Man* bagi DPR.

Ada beberapa faktor penyebab *yes man*-nya DPR. *Pertama*, sepintas lalu melihat komposisi DPR dewasa ini, dengan mudah orang akan menilai bahwa *yes man*-nya DPR sangat menguntungkan pemerintah, yang notabene dikuasai oleh Golkar dan ABRI. Apalagi kalau melihat hak-hak DPR yang memang belum bisa dan mampu dijalankan semuanya. Sebagai contoh adalah hak inisiatif. Mengajukan rancangan undang-undang boleh dibilang jarang dilakukan DPR. Rancangan undang-undang selama ini selalu datang dari pemerintah. Demikian pula halnya dengan hak angket.

*Kedua*, sistem pemilihan. Dalam sistem pemilihan maka yang dipilih rakyat adalah golongan dan partai, bukan orang-orangnya yang akan mewakilinya. Sebagai konsekuensinya adalah para anggota DPR akan "patuh" terhadap partai atau golongannya daripada para pemilihnya. Dan yang terjadi adalah persaingan antara partai atau golongan.

Kalaupun terjadi *voting* -- apalagi *voting* terbuka -- jumlah anggota fraksi (yang hadir) akan mencerminkan jumlah kekuatan suaranya.

Dari sini terungkap bahwa hubungan para wakil ini tentu lebih rapat hubungannya dengan partainya daripada masyarakat sendiri. Sementara partai dan juga golongan sendiri belum mempunyai pola komunikasi politik yang jelas untuk menjalin hubungan dengan masyarakat. Dengan demikian, secara kasar dan untuk sementara dapat disimpulkan bahwa komunikasi antara wakil dengan masyarakat kurang sekali (walaupun demikian orang akan mengatakan ada, bagaimana kecilnya, seperti adanya kunjungan-kunjungan kerja DPR ke daerah-daerah yang sifatnya terbatas sekali).

Tidak salah kiranya kalau fungsi DPR banyak dipertanyakan. Akhirnya, partisipasi *civil society* yang diharapkan untuk memperkuat demokratisasi dan perubahan dari bawah ke atas, belum bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Iklim yang demikian biasanya akan membawa kecenderungan kepada partisipasi politik non-konvensional, atau yang oleh Norman H. Nie dan Sidney Verba tidak disebutkan sebagai suatu partisipasi. Yaitu timbul dalam bentuk protes-protes, tindakan-tindakan kekerasan politik yang dapat menjurus kepada pembunuhan-pembunuhan politik (Norman H. Nie dan Sidney Verba, 1975).

Peristiwa politik yang menunjukkan meningkatnya kesadaran politik masyarakat, selama tahun 1993 adalah kasus unjuk rasa berupa tuntutan pencabutan SDSB. Kasus SDSB menjadi salah satu contoh di mana kekuatan *civil society* semakin menguat ketika berhadapan dengan negara, di mana negara



pada akhirnya harus mengakui keberadaan *civil society*. Cara lain yang dilakukan *civil society* adalah mendatangi DPR.

Sikap dan reaksi negara/pemerintah terhadap kasus unjuk rasa seperti tuntutan pencabutan SDSB sangat positif, terbukti dengan dicabutnya hak peredaran SDSB untuk selama-lamanya.

Di samping tuntutan pencabutan SDSB, maka masalah lain yang banyak mendapat sorotan adalah sengketa tanah di daerah Dati I/II. Menjadi kenyataan bahwa kasus tanah ternyata ditanggapi secara hangat oleh pihak berwenang, sampai BAKORSTRANAS pun turun tangan.

Anggota masyarakat dari daerah, mendatangi langsung DPR di Jakarta dan menuntut agar masalahnya cepat disampaikan kepada eksekutif. Cara-cara seperti ini sekaligus mempunyai dua keuntungan. *Pertama*, suara itu langsung didengar "di atas". *Kedua*, sekaligus "membangunkan" DPR dari kelemahan-kelemahannya selama ini. Melihat "ampuhnya" cara ini, maka beruntunlah kunjungan masyarakat ke DPR.

Terlepas dari berhasil tidaknya misi kunjungan masyarakat desa yang mendatangi DPR, maka kita dapat menyimak bahwa cara-cara seperti ini mempunyai dampak politis yang sangat luas.

Peristiwa politik lain yang tergolong paling banyak mendapat liputan media massa adalah bergolaknya kehidupan kampus. Tentunya masih banyak lagi kasus-kasus lainnya baik pribadi ataupun kelompok yang terjadi tahun 1993 dan datang dari berbagai tempat di penjuru Indonesia. Ini berarti DPR tidak menutup pintunya dan akan terus memelihara iklim keterbukaan.

Mengenai peranan DPR, Ketua MPR/

DPR Wahono menegaskan bahwa sebagai Ketua DPR, ia tidak rela ada rakyat Indonesia yang diperlakukan tidak adil. Karena itu setiap pengaduan masyarakat dari golongan manapun, harus diterima oleh DPR. Dan dalam penerimaan pengaduan itu, rakyat Indonesia tidak boleh diperlakukan berbeda-beda dan dipecah-belah karena golongan politik mereka (*Kompas*, 5 Juli 1993).

Kunjungan masyarakat ke DPR sebegitu jauh menguntungkan DPR. *Pertama*, tanpa mengadakan suatu kunjungan yang biasanya terbatas sekali waktu dan biayanya (yang kadang-kadang pula memakai "sponsor", seperti yang banyak disorot oleh pers) maka DPR telah mendapatkan informasi baru yang sangat relevan dari anggota masyarakat. *Kedua*, DPR sendiri mendapat dukungan material hingga sangat beralasan untuk segera mengajukannya kepada eksekutif dan menuntut agar penyelesaiannya dipercepat. *Ketiga*, DPR dapat meningkatkan pelaksanaan fungsinya dan membuka pintunya lebar-lebar sehingga masyarakat semakin mengerti apa kerja DPR. Sekaligus gambaran ini akan mengubah citra masyarakat, bahwa sesungguhnya "DPR adalah wakil dan milik rakyat".

Dengan uraian di atas, satu tingkat dari partisipasi politik wakil-wakil rakyat di tingkat legislasi telah kita bahas. DPR yang kuat dan mandiri, tentunya akan menggembirakan di awal Pelita VI yang mulai berjalan April 1994 ini.

Dalam waktu yang bersamaan, DPR bersama fraksi-fraksi dan komisi-komisinya, menunjukkan kenaikan frekuensi dan bobot kerjanya. Terlihat semakin banyaknya anggota DPR yang "galak" yang ikut meramalkan kegiatan kerja DPR dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan gencar kepada



eksekutif.

Dari kasus pembahasan Rancangan Undang-undang Hukum Acara Pidana, UULLJR No. 14/1992, SDSB, soal sengketa tanah, terlihat DPR sudah menunjukkan kemampuannya untuk melepaskan diri *ademyem-nya*.

## ABRI, *Civil Society* dan Demokratisasi

Peningkatan kegiatan DPR itu, rupanya turut menggugah pimpinan ABRI yang telah menempatkan sebagian dari 100 anggotanya di DPR untuk turut menyalurkan suara rakyat. Pangab Jenderal Feisal Tanjung, menggugah hampir semua orang, bahwa ia sendiri justru ingin mendengar fraksi ABRI bersuara tentang pemenuhan kebutuhan bangsa, negara, dan masyarakat di masa datang. Karena itulah, ABRI merelakan perwiranya yang cakap untuk duduk di DPR. Walaupun agak sukar diterima secara logika akan "kegairahan" fraksi ABRI menyalurkan aspirasi rakyat mengingat kodratnya sebagai anggota ABRI yang taat dan patuh pada disiplin yang ada, namun ABRI turut menjadi representasi kelompok *civil society*.

Tahun 1993 lebih menebalkan warna politik ABRI dengan dwi fungsinya, yang oleh Pangab Jenderal Feisal Tanjung berulang-ulang disebutkan (dan juga oleh Presiden Soeharto sendiri) sebagai manunggalnya ABRI dengan rakyat.

Feisal Tanjung pernah mengingatkan, bahwa doktrin ABRI sejak masa kepemimpinan almarhum Jenderal Sudirman tidak pernah berubah, yaitu tidak membedakan golongan dalam masyarakat: "Kita ti-

dak boleh pilih kasih karena ini dari golongan ini, partai ini, partai itu. Kalau ada yang melakukan hal ini, di sinilah timbulnya letupan-letupan yang mengancam persatuan nasional" (*Kompas*, 7 September 1993).

Jenderal Feisal Tanjung yang memegang jabatan Panglima Angkatan Bersenjata, mewarnai kepemimpinannya dengan banyak berkunjung ke daerah-daerah, bukan hanya sebagai kunjungan pimpinan terhadap anak buah, tetapi untuk lebih banyak mendengar dari masyarakat, apa yang mereka rasakan, apa pendapat mereka dalam pembangunan ini, serta mencari usaha apa yang paling baik, yang dapat dikerjakan pemerintah dan masyarakat dalam memelihara stabilitas nasional" (*Kompas*, 8 Oktober 1993).

Kebijakan Pangab ini, seiring dengan usaha menguji kualitas para anggota ABRI yang menempati pos-pos di pemerintahan seperti Gubernur, Bupati dan Walikota. Untuk itu Pangab menjelaskan, bahwa ia telah melapor kepada Presiden bahwa Gubernur-gubernur yang berasal dari ABRI, yang dianggap kurang menjalankan tugas telah diperingatkan. Dan bagi mereka yang tidak mengindahkan hal ini, akan dipermasalahkan bersama Menteri Dalam Negeri sebagai atasan Gubernur (*Kompas*, 10 Oktober 1993).

Salah satu warna dan corak kepolitikan Kabinet Pembangunan VI adalah, bahwa tidak semua pos terdepan dalam jajaran pemerintahan di daerah dijabat oleh anggota ABRI. Secara pribadi mereka itu ada di bawah pembinaan Departemen Hankam, sedangkan sebagai aparat pemerintahan, mereka bertanggungjawab atas terselenggaranya tugas mereka pada Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian tersimpul bahwa baik Menhankam maupun Mendagri secara ber-



samaan akan selalu mengikuti kerja para pimpinan daerah yang anggota ABRI.

Demikian pula dengan mereka yang duduk di lembaga perwakilan, seperti telah disinggung di atas, tak lepas dari sorotan. Pangab telah menekankan, "bahwa tidak ada alasan untuk membatasi anggota fraksi ABRI dalam berbicara di DPR, apalagi berbicara untuk kepentingan rakyat" (*Kompas*, 12 Oktober 1993).

Kenyataan sekarang adalah bahwa banyak anggota DPR dari ABRI justru lebih vokal menyuarakan kepentingan rakyat dibanding anggota DPR dari sipil.

Dalam hal ini, Pangab lebih menekankan kehidupan politik yang lebih sehat pada masyarakat sipil. Ia mengajak ABRI sebagai stabilisator dan dinamisator agar ikut mengusahakan tumbuhnya suatu suasana yang kondusif, sehingga masyarakat sipil dapat dan mau mengatakan apa yang dianggapnya benar sebagai benar dan apa yang salah sebagai salah.

Dikemukakan pula oleh Pangab, "biarlah organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti partai-partai politik, ormas, kelompok kepentingan tumbuh dan berkembang sendiri dan tidak dicampuri secara intern oleh ABRI" (*Kompas*, 3 November 1993).

"Periode intervensi" terhadap masalah intern kekuatan sosial politik parpol dan ormas, rupanya ingin ditinggalkan oleh ABRI, sekaligus untuk menghilangkan kesan hegemonisnya kekuasaan ABRI.

Demikian pula tekad pimpinan ABRI yang pernah diucapkan beberapa tahun lalu, bahwa ABRI akan menjaga regenerasi dan suksesi berjalan secara demokratis. Mungkin ABRI menganggap 25 tahun pertama PJPT I, sudah cukup mantap untuk melem-

bagakan proses suksesi (*Kompas*, 5 Januari 1994).

Kalau memang akan terjadi suksesi nanti, hal ini akan menjadi *turning point* bagi perkembangan politik tahun 1998. Dalam hal ini, pola-pola hubungan antara kelompok politik mungkin akan mengalami perubahan, dan akan memberi warna baru dalam dunia politik Indonesia.

Berbicara mengenai pola hubungan inilah kita akan cepat teringat akan pola hubungan ABRI dengan Sipil, yang mungkin akan sama-sama mengalami regenerasi dan suksesi. Pola inilah yang kelihatannya akan lebih menentukan warna politik tahun 1998, daripada pola hubungan antara sesama golongan sipil sendiri.

Dengan makin semaraknya gerakan demokratisasi, bisa jadi iklim politik Demokrasi Liberal akan kembali pula, di mana sebagian besar partai-partai politik menguasai bidang-bidang pemerintahan tertentu, sehingga tertutup untuk golongan politik lainnya. Jika masa demokrasi liberalisme/parlementer kembali lagi di mana pemerintahan hanya merupakan tempat bermain dari partai-partai politik dan membagi-bagi rezeki, maka ditakutkan pola pemaksaan kehendak politik kembali lagi (Ulf Sundhaussen, 1989: 234). Sehingga pertanyaannya sekarang adalah, sudah cukupkah 25 tahun PJPT I yang baru lalu dapat membina rasa kesatuan dengan jiwa Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen? Masalahnya tentu lebih bersifat subyektif karena menyangkut masalah mental. Mental liberal atau mental Pancasila. Kalau demikian masalah suksesi adalah kunci utama perubahan yang akan terjadi.

Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah bagaimana ahli waris generasi berikut



nanti, sebagaimana dipermasalahkan oleh para pengamat, praktisi politik, yang membahas suksesi politik pasca Soeharto dan bagaimana perbedaan sikap yang ada antara Angkatan 1945 dengan Angkatan "AKA-BRI" soal suksesi, yang perlu mendapat perhatian dan analisis secara mendalam.

Berbagai kalangan menganggap bahwa tahun 1993 sebagai "tonggak" bagi pertemuan arus atas dan arus bawah dalam demokratisasi. Sedangkan ABRI sendiri menekankan pelaksanaan demokrasi Pancasila haruslah konstitusional, di mana aturan dan batasan sudah digariskan.

Berkaitan dengan semakin semaraknya proses demokratisasi, fraksi ABRI bersifat proaktif daripada fraksi lainnya dalam menanggapi secara langsung persoalan-persoalan demokratisasi. Demikian pula halnya dengan demokratisasi dalam tubuh pimpinan Parpol seperti PDI. Sebagaimana berulang kali dijelaskan oleh Pangab, maka ABRI tetap menjaga kemungkinan perpecahan lebih lanjut dalam tubuh PDI. Hal ini secara jelas diperagakan ABRI dalam pemilihan Megawati sebagai Ketua Umum DPP PDI Periode 1993-1998, dalam Munas PDI di Jakarta. Dalam Munas PDI, terkesan ABRI secara "moderat" mendukung Megawati.

Semua tindak tanduk ABRI, tak akan lepas dari kerangka Demokrasi Pancasila, yang akan terus dibela dan dipertahankan oleh ABRI. Hal ini ditegaskan kembali dalam Rapat Pimpinan ABRI yang berlangsung bulan Oktober 1993 di Jakarta (*Kompas*, 25 Oktober 1993).

ABRI kembali menegaskan, bahwa kebebasan politik akan terus berjalan normal, tetapi suatu hal sudah pasti bahwa kebebasan politik itu harus sesuai dengan mekanisme Demokrasi Pancasila dan UUD 1945. Se-

bab kalau tidak demikian, maka akan mengundang kembali "campur tangan" ABRI sebagaimana dibuktikan pada masa transisi dari Orde Lama ke Orde Baru (*Kompas*, Januari 1994).

## Demokratisasi dalam Perspektif Regional

Sejalan dengan pola hubungan antara *state and society* sebagaimana yang telah diungkapkan di atas, maka di sini akan dilihat pula bagaimana demokratisasi berlangsung dalam perspektif regional.

Sejalan dengan demokratisasi dalam perspektif regional, maka peranan Mendagri di dalam pengangkatan/penunjukan pimpinan daerah seperti Gubernur, Bupati atau Walikota cukup mendapat sorotan di tahun 1993. Yang menjadi persoalan dalam pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Dati I/II adalah timbulnya suatu kenyataan bahwa dalam pemilihan pimpinan daerah terutama Gubernur ada unsur "intervensi" Depdagri baik dalam penentuan calon Gubernur yang berasal dari pejabat yang "dibina" oleh Depdagri, maupun calon Gubernur yang berasal dari sipil yang didukung oleh masyarakat setempat. Kasus pemilihan Gubernur Kalteng, menjadikan masalah ini mencuatkan demokratisasi dalam perspektif regional. Dalam pemilihan Gubernur Kalteng, terjadi persaingan calon Gubernur yang didukung oleh masyarakat sipil dan calon Gubernur yang didrop oleh Depdagri/Mendagri. Inilah yang menjadi permasalahannya (*Kompas*, 15 Desember 1993).

Sudah lama dikenal dilema yang klasik dalam pemilihan pimpinan daerah seperti Gubernur, Bupati, Walikota dan sebagainya dengan istilah "putera daerah" atau kesatu-



an nasional". Isu klasik ini telah ada sejak masa pemerintahan Soekarno dulu. Di satu pihak daerah menghendaki agar pemimpin daerah diserahkan saja pada putera daerah yang bersangkutan. Pemerintah pusat menganggap bahwa hal itu akan memperbesar rasa kedaerahan dan mengurangi rasa nasionalisme yang justru diperlukan dalam pembentukan negara yang relatif baru ini.

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku -- Undang-undang No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah -- baik Gubernur atau Bupati diangkat atas usulan DPRD setempat untuk kemudian diputuskan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Melihat kenyataan yang ada dewasa ini, maka masalah putera daerah ini kembali menjadi *crucial point* dalam pemilihan Gubernur. Kebanyakan Gubernur terpilih di Dati I, juga bukan putera daerah setempat (putera daerah sendiri, masih dibedakan apakah lahir di sana atau hanya sekedar keturunan dari sana). Sudah menjadi bagian dari "kebudayaan politik" kita, bahwa yang akan dipilih sebagai Gubernur itu biasanya yang mendapat "restu" dari atasan.

Kata "restu" itu sendiri antara lain dapat diterjemahkan sebagai suatu pengakuan istimewa yang mungkin bisa berbeda dengan peraturan yang berlaku. Karena yang jadi alasan adalah, mungkin terpilih kalau memang bisa dianggap dapat bekerjasama dengan yang memilih. Bekerjasama ini sendiri dapat diartikan sebagai "menurut"/patuh atau loyal.

Tambahan lagi suatu hal yang tak bisa dilupakan bahwa para Gubernur itu adalah pegawai negeri yang merupakan bagian dari birokrasi negara yang harus patuh pada atasan, terlebih dalam mutasi jabatan, atau

perpindahan tempat tugas.

Kasus pemilihan Gubernur terakhir yang masih jelas dalam ingatan adalah kasus Gubernur Kalteng, yang akhirnya banyak diputuskan oleh pusat, baik pada waktu proses pencalonannya maupun yang bertanggung jawab untuk itu (Menteri Dalam Negeri). Pemilihan Gubernur Kalteng sempat berbuntut panjang, karena Depdagri/Mendagri terkesan "memaksakan" calonnya yaitu Wakil Gubernur Propinsi Jawa Barat Drs. Karna Suwanda yang mendapat 24 suara tapi tidak disenangi oleh masyarakat Kalteng, yang disaingi oleh D.J. Nihin yang memperoleh 21 suara, tapi mendapat dukungan masyarakat Kalteng. Pemilihan Gubernur Kalteng terpaksa diulang dan untuk sementara Presiden menunjuk seorang *caretaker* Gubernur yang tak lepas dari "restu" Pemerintah Pusat (*Kompas*, 20 Desember 1993).

Dapat disimpulkan untuk sementara, bahwa Pusat masih sangat hegemonik dalam pemilihan dan penunjukan pimpinan daerah. Persoalan ini mungkin akan lain, bila pemerintah pusat menyerahkan pemilihan Gubernur atau Bupati kepada DPRD tanpa main intervensi atau main dropping calon dari atas.

Dilihat dari sudut demokratisasi, dari bawah ke atas atau sebaliknya, di tingkat regional, hubungan ABRI-masyarakat sipil, belum sepenuhnya terlaksana. Lebih lagi kalau dilihat dari pelaksanaan Demokrasi Pancasila, seperti yang ditekankan oleh kepala negara dalam berbagai kesempatan. Kepala negara mengharapkan, agar lembaga-lembaga konstitusional seperti DPR berfungsi, sehingga mekanisme konstitusional benar-benar dapat berjalan (Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1993).



## Memperkokoh *Civil Society*

Cara memperkokoh *civil society* adalah meningkatkan gairah berpartisipasi masyarakat. Persoalan demokratisasi yang sudah dibicarakan di atas tidaklah semudah membalikkan tangan. Demokratisasi harus dikembalikan kepada lembaga-lembaga politik konstitusional, dalam hal ini DPR/MPR, ABRI, dan Birokrasi Pemerintah. Dengan demikian suatu demokratisasi secara institusional dapat tercapai di kalangan masyarakat sipil. Masyarakat sipil dapat mencapai semua itu melalui partisipasi secara proaktif, yang diharapkan akan menghasilkan suatu kehidupan politik yang lebih demokratis daripada sebelumnya.

Persoalannya adalah, kapankah demokratisasi itu bersifat permanen? Kalau demokratisasi bersifat permanen, mungkin bisa tumbuh suatu sistem politik yang didasari atas paham demokrasi dan partisipasi secara berkelanjutan. Pada hakekatnya demokratisasi itu tidak hanya mengenal muatan atau visi demokrasi, tapi juga substansinya. Dengan adanya demokratisasi di berbagai bidang kehidupan politik, maka mekanisme politik akan dapat berjalan lebih demokratis pula.

Secara jujur harus diakui bahwa terlihat adanya peningkatan kualitas demokrasi, seperti terjaminnya hak-hak individu dalam kehidupan politik dan bernegara. Kesukaran utama di sini adalah iklim kelembagaan dirasakan kurang mendukung pelaksanaan demokrasi dan demokratisasi itu.

Kuatnya tuntutan dan protes kepada pemerintah, adalah suatu cara untuk menyalurkan gairah demokratisasi. Sedangkan unjuk rasa yang dianggap kasar, apalagi penghinaan terhadap kepala negara, kadang-kala

dang turut menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk menanggukkan demokratisasi.

Apapun yang terjadi selama tahun 1993 yang lewat, maka di tahun 1994 ini gerakan demokratisasi itu akan semakin meningkat intensitasnya. Demokratisasi merupakan bagian dari perkembangan yang akan sukar untuk dielakkan. Kata-kata dan cara-cara yang dianggap tabu hari kemarin, mungkin akan menjadi biasa di hari ini dan hari mendatang. Frekuensi gerakan demokratisasi hari ini harus lebih tinggi daripada hari kemarin.

Gerakan demokratisasi di tahun 1993, menentukan sekali perkembangan kehidupan politik dalam tahun 1994. Penerimaan masyarakat terhadap demokratisasi, merupakan kunci dari perkembangan selanjutnya. Demikian pula tentunya partisipasi dari masyarakat, khususnya partai politik.

Demikianlah gambaran peningkatan *civil society* ketika berhadapan dengan negara. Partisipasi masyarakat sipil cukup mengembirakan selama periode tahun 1993. Begitu pula halnya dengan kehidupan DPR yang telah menunjukkan semangat barunya baik sebagai lembaga perwakilan rakyat, maupun mekanisme yang ada di dalamnya. Hanya suatu hal yang mungkin perlu dijaga sedini mungkin, bahwa unjuk rasa yang merupakan bagian dari partisipasi politik anggota masyarakat secara berlebihan, dapat mengancam dinamika persatuan dan kesatuan bangsa.

Yang jelas pemerintah tetap mengharapkan tingkat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi daripada sebelumnya. Partai politik dan Golkar, memiliki tugas agar demokratisasi itu sesuai dengan pelaksanaan Demokrasi Pancasila.



Rupanya pemerintah lagi-lagi diuji, sampai di mana terjaminnya kehidupan yang demokratis tanpa mengganggu stabilitas politik dan keamanan.

Sesuai dengan kerangka pemikiran hubungan antara negara dan masyarakat di atas, yang kelihatannya sejalan dengan konsep pembaruan politik dari arus atas ke arus bawah atau sebaliknya, maka pelaksanaan demokrasi harus lebih berkualitas di masa mendatang ini.

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari *discourse politik* untuk "memperkokoh *civil society* sebagai prasyarat demokrasi" yaitu sebagai berikut:

1. Mengacu pada hubungan negara dan masyarakat, terlihat suatu peningkatan yang cukup berarti dari peranan masyarakat yaitu tingginya tingkat partisipasi masyarakat, karena peningkatan kesadaran politik masyarakat.
2. *Trend* meningkatnya kesadaran politik masyarakat akan berpengaruh positif terhadap pelaksanaan demokratisasi, dan secara tidak langsung akan berpengaruh pula pada pemerintah untuk mengakomodir aspirasi yang datang dari masyarakat.
3. Tampaknya pemerintah sekarang jauh lebih demokratis daripada sebelumnya, hal ini tampak dari bentuk dan corak partisipasi politik yang lebih bervariasi. Hal ini terlihat pula dalam kasus unjuk rasa soal SDSB di mana terkesan bahwa *bargaining position* masyarakat sipil menjadi kuat.
4. Jendela DPR sendiri sekarang ini telah terbuka dan mendapat perhatian yang besar dari masyarakat, sehingga DPR tidak lagi bisa berpangku tangan terhadap masalah yang beredar di

masyarakat.

5. Anggota DPR sendiri, sebagai komponen utama MPR, akan merasa tergugah untuk lebih peka terhadap permasalahan masyarakat. Tentu fungsi pers/media komunikasi massa akan tetap membantu kiprah DPR dalam memberikan informasi tentang masalah-masalah masyarakat.
6. Sementara bagi ABRI sendiri yang mungkin tak bisa lepas dari ikatan disiplin militernya, akan tetap ber-Dwi-fungsi. ABRI mempunyai kepekaan, ketajaman serta kesiagaan dalam menanggapi permasalahan demokratisasi. Di samping itu pada suatu hari mungkin ABRI harus mau untuk berbeda pendapat dengan pemerintah, sesuai dengan prinsip berdiri di atas semua golongan.
7. Konsekuen dengan anjuran Presiden untuk melaksanakan demokratisasi konstitusional, ABRI tetap menyesuaikan diri dengan mekanisme konstitusional tanpa campur tangan, apalagi yang bersifat instruksional. Lima Pelita sudah berlalu, sudah tiba masanya bagi ABRI untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan demokratisasi.
8. ABRI sebagai stabilisator dan dinamisator, dalam menjaga stabilitas politik dan keamanan secara dinamis, perlu mendahulukan dinamika setelah itu baru stabilitas. Atau dengan perkataan lain stabilitas mengikuti dinamika. Keduanya akan saling berlomba menuju keseimbangan, tanpa saling berbenturan.
9. Dalam Munas PDI, kelihatannya intervensi pemerintah mulai mengendor serta terbatas sebagai penolong pencari jalan keluar, dibandingkan Kongres IV PDI



di Medan dan KLB PDI di Surabaya. Rupanya sikap berdiri di atas semua golongan dan tidak mencampuri urusan partai/golongan sudah mulai dijalankan, walau masih harus diuji konsistensinya. Hanya dalam suasana demikian demokratisasi dapat terwujud.

10. Di dalam masalah pemerintahan daerah umumnya serta pemilihan Gubernur khususnya, tampaknya pemerintah masih menunjukkan iklim dan suasana yang belum berubah. "Restu" dari atas kelihatannya masih sangat berperan sekali, walaupun secara sepihak dapat diterima. Semua itu tentu banyak dihubungkan dengan kestabilan pembangunan di daerah (lebih-lebih daerah yang jauh dari pusat) yang bersangkutan yang mungkin dianggap belum bisa mengurus dirinya sendiri. Kestabilan di daerah, tertinggal jauh dari dinamika masyarakat yang sudah tumbuh lebih pesat.
11. Konsep demokratisasi dari bawah ke atas atau sebaliknya, belum mungkin

berjalan sepenuhnya. Tampaknya demokratisasi dalam perspektif regional bertambah dinamis. Ini berarti proses politik di daerah sedang menuju pelaksanaan hak-hak otonomi yang lebih luas. Kelihatan dalam hal ini pemerintah sangat berhati-hati dalam mengantisipasi demokratisasi dari arus bawah.

12. Akhirnya, perlu diperkuat hubungan antara negara dan masyarakat. Negara dan masyarakat tidak harus saling meniadakan satu sama lain. Dalam demokratisasi *civil society* bukanlah "subordinasi" dari "negara". Demokratisasi akan berjalan dengan langgeng jika negara mengurangi hegemoninya. Begitu pula, untuk memperkokoh *civil society* perlu gerakan hak-hak sipil ditingkatkan intensitasnya dalam bentuk advokasi terhadap rasa takut, dituduh subversi dan lain sebagainya. Demokratisasi harus tetap berkelanjutan dan tidak bisa mundur kebelakang, apalagi dijauhi. "Masyarakat Sipil yang Kuat Adalah Prasyarat Bagi Demokratisasi".

## KEPUSTAKAAN

Almond, Gabriel A. 1974. *Comparative Politics Today*, Boston: Little, Brown and Company.

Almond, Gabriel A. "Capitalism and Democracy", *Political Science*, September 1991.

Boyer, W. William. "Reflections on Democratization", *Political Science* (September 1992).

Budiman, Arief. "State and Society in Contemporary Indonesia", Monash University, 1991.

Collier, David and Deborah L. Norden. "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics* (January 1992).

Dahl, Robert A. "The Problem of Civic Competence", *Journal of Democracy* (Vol. 3/no. 4, October 1992).

Fukuyama, Francis. "Liberal Democracy as a Global Phenomenon", *Political Science* (December 1991).

Hendardi. "Negara dan Problem Demokratisasi",



- Kompas* (April 1993).
- Liddle, William. "Merekayasa Demokrasi di Indonesia", *Kompas* (6-7 Januari 1990).
- Liddle, William. "Indonesias Democratic Past and Future", *Comparative Politics* (July 1992).
- Liddle, William. "Can All Good Things Go Together? Democracy, Growth and Unity in Post Soeharto-Indonesia", Monash University, Clayton, 17-20 December 1992.
- Huntington, Samuel P. and Joan M. Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Areas* (Cambridge: Harvard University Press: 1976).
- Huntington, Samuel P. "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly* (99/No. 2 Summer 1984).
- Huntington, Samuel P. 1990. *The Third Wave Democratization in Late Century*. Oklahoma University Press.
- Huntington, Samuel P. "How Countries Democratize?", *Political Science Quarterly* (Vol. 106/no. 4, 1991-1992).
- Gibson, James. "The Political Consequences of Intolerance: Cultural Conformity and Political Freedom", *American Political Science Review* (Vol. 86, no. 2, 1992).
- Gramsci, Antonio. 1973. *Note from Prison* (London).
- Nie, Norman H. Sidney Verba. "Political Participation", dalam Fred I. Greenstein dan Nelson W. Polsky, *Handbook of Political Science Non Governmental Politics* (Vol. 4, Addison Wesley Publishing Company, 1975).
- Poulantzas, Nicos. Dalam Martin Carnoy, *State and Political Theory* (St. Martin Press, 1984).
- Sundhaussen, Ulf. 1989. *Indonesia: Past and Present Encounters with Democracy*.
- Wallerstein, Immanuel. "Liberalism and the Legitimation of Nation States: A Historical Interpretation", *Social Justice* (Vol. 19, no. 1).
- Weigle, Maria, J. Butterfield. "Civil Society in Reforming Communist Regime", *Comparative Politics* (October 1992).
- Asian Business* (Vol. 29/no. 3, March 1993).
- Development, Democracy, Participation and Development* (1992-1993).
- Business Week* (no. 7, June 1993).
- UU No. 5 Tahun 1974. *Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*.
- Kompas* (7 Januari 1993).
- Kompas* (5 Juli 1993).
- Kompas* (8 Juli 1993).
- Kompas* (17 September 1993).
- Kompas* (8 Oktober 1993).
- Kompas* (10 Oktober 1993).
- Kompas* (12 Oktober 1993).
- Kompas* (2 Oktober 1993).
- Kompas* (15 Desember 1993).
- Kompas* (20 Desember 1993).
- Kompas* (5 Januari 1994).



# Alokasi Dana Pendidikan: Berbagai Kalkulasi

*Medelina K. Hendytio*

**P**ENDIDIKAN sebagai komponen dasar pembangunan sosial dan ekonomi acapkali dipandang sebagai bidang teori dan kegiatan praktis yang amat rumit. Kerumitan ini misalnya tercermin dalam beragam tujuan pendidikan yang ditetapkan, dari tujuan yang sangat umum dan mendasar seperti mengajarkan kemahiran membaca dan berhitung, sampai tujuan yang sangat ambisius seperti membentuk warga negara yang baik, menumbuhkan pemimpin yang berkualitas ataupun memacu pertumbuhan ekonomi. Implikasi lain dari tujuan yang beragam ini adalah bahwa tujuan pendidikan berkaitan dengan tujuan-tujuan sosial politik yang lain.

Tantangan terbesar yang sering dihadapi dalam usaha penyelenggaraan dan peningkatan pendidikan adalah keterbatasan dana. Studi Coombs (1985, khususnya bab 5) misalnya dalam *The World Crisis in Education* menunjukkan bahwa sejak tahun 1970-an upaya-upaya pendidikan di banyak negara selalu membentur masalah pembiayaan yang sangat terbatas. Dalam situasi demikian per-

tanyaan pokok yang timbul adalah bagaimana mengalokasikan dana yang terbatas tersebut pada jenjang-jenjang pendidikan yang berbeda sehingga memperoleh hasil maksimal. Dengan perumusan yang berbeda, bagaimana mendistribusikan dana tersebut jika dihadapkan pilihan pada pendidikan dasar, pendidikan menengah ataukah pendidikan tinggi, sehingga mencapai tujuan yang diharapkan pada masing-masing jenjang pendidikan tersebut.

Tulisan ini dimaksudkan untuk membahas berbagai indikator atau pertimbangan yang dapat dipakai dalam menentukan di mana anggaran pendidikan harus ditempatkan atau tingkat pendidikan manakah yang perlu memperoleh prioritas. Analisis Biaya Manfaat, Perencanaan Tenaga Kerja dan Tuntutan Sosial adalah tiga pendekatan yang dapat dipakai sebagai dasar menentukan alokasi. Di samping itu, kelemahan-kelemahan dari masing-masing pendekatan tersebut akan diajukan sebagai yang perlu dipikirkan, sebelum menentukan pendekatan mana yang akan dipakai. Bagian terakhir tu-



lisan ini menekankan bahwa selain kalkulasi secara ekonomis, faktor sosial dan politis ikut menentukan di mana dana pendidikan terutama akan diletakkan.

## Keadaan di Indonesia

Upaya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia juga tidak luput dari problem keterbatasan dana. Wajib belajar 9 tahun yang membutuhkan dana tidak kurang dari Rp 16,5 trilyun dalam jangka 10 tahun, dicanangkan pada saat anggaran untuk sektor pendidikan menurun. Rencana anggaran sektor pendidikan untuk tahun 1994/1995 hanya sebesar Rp 2,78 trilyun, yang berarti menurun sebesar 13,12% dibanding anggaran tahun 1993/1994 yang besarnya Rp 3,2 trilyun (*Kompas*, 27 Januari 1994). Ini menunjukkan bahwa masalah alokasi dan prioritas harus dipecahkan. Akan tetapi, dengan penancangan wajib belajar 9 tahun pada tanggal 2 Mei 1994 sebenarnya pilihan prioritas sudah diputuskan, yaitu bahwa anggaran pendidikan terutama akan dialokasikan pada perluasan pendidikan dasar dan menengah. Pilihan ini tentu saja tidak hanya sekedar mengikuti anjuran lembaga-lembaga internasional yang biasanya menyarankan agar negara-negara berkembang memprioritaskan pendidikan dasarnya. Berbagai pertimbangan dan pengalaman menunjukkan bahwa memprioritaskan pendidikan dasar merupakan pilihan terbaik karena merupakan langkah pemanfaatan dana yang paling efisien.

Secara teoritis, teori-teori yang dikembangkan para ekonom dapat dipakai untuk memecahkan problem alokasi tersebut. Akan tetapi, kenyataan praktis dan beberapa keberatan yang diajukan menunjukkan

bahwa teori kuantitatif semacam itu kurang memadai (lihat Zymelman, 1974: 2). Pertama, pendidikan adalah sistem yang sangat luas dan menyangkut beberapa faktor, maka sulit mengukur *output* pendidikan secara akurat. Kesulitannya terutama karena tidak semua *output* dari suatu proses pendidikan dapat dikuantifikasikan. Padahal perhitungan *output* merupakan bagian terpenting dalam setiap kalkulasi ekonomi. Kedua, dalam kenyataannya alokasi sumber-sumber dana tergantung juga pada kekuatan politik dari para pendukung masing-masing jenjang pendidikan. Dalam pengertian semacam ini selain teknik ekonomi, variabel sosial dan politik berperan besar dalam perhitungan alokasi dana pendidikan.

## Analisis Biaya Manfaat

Salah satu pendekatan ekonomi yang biasa digunakan untuk mengkalkulasikan efektivitas biaya baik dalam investasi proyek sosial maupun komersial adalah Analisis Biaya Manfaat (Coombs dan Hallack, 1987: 18-35). Analisis ini difokuskan pada efisiensi sumber-sumber yang digunakan maupun pencapaian hasil harus dapat mencapai tingkat maksimum. Atas dasar fokus ini pilihan untuk mengalokasikan dana pada jenjang-jenjang pendidikan yang berbeda didasarkan pada perbandingan antara biaya dan manfaat yang diperoleh di setiap jenjang. Artinya, biaya pendidikan yang dikeluarkan dikaitkan secara langsung dengan keuntungan yang akan timbul. Jika pendekatan ini yang digunakan, maka manfaat atau *output* pendidikan diukur dari pendapatan yang diperoleh pekerja yang telah menyelesaikan masing-masing jenjang pendidikan. Alasan penggunaan ukuran ini adalah bahwa tingkat pendidikan mempengaruhi produktivitas



dan tercermin pada tingkat pendapatan. Semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin tinggi produktivitas dan akhirnya memper-tinggi tingkat pendapatan. Keseimbangan antara biaya pendidikan dan keuntungan ekonomis sebagai pendapatan dari pekerja disebut *social rate of returns* (tingkat pe-ngembalian sosial). Jadi, pilihan yang paling menguntungkan dan efektif dari pembiaya-an pendidikan adalah jika uang itu ditanam-kan pada jenjang pendidikan yang memberi-kan *rate of return tertinggi*.

Beberapa studi yang dilakukan di Thai-land dan Nepal (Jamison dan Lau, 1982: 9) mendukung pendapat di atas dengan menun-jukkan bahwa *output* petani yang berpendi-dikan 4 tahun di Sekolah Dasar 13,2% lebih tinggi secara rata-rata dibanding petani yang sama sekali tidak bersekolah. Jika hasil yang sama terlihat pula pada tingkat-tingkat peri-didikan di atas Sekolah Dasar, artinya ting-kat keuntungan ekonomis terus meningkat sejalan dengan peningkatan pendidikan, maka universitas sebagai jenjang pendidikan tertinggi memberikan keuntungan ekonomis terbesar. Kesimpulannya, ialah mengaloka-sikan dana pendidikan pada tingkat univer-sitas adalah yang paling menguntungkan. Kesimpulan ini tentu harus disertai dengan catatan, jika permintaan dan penawaran pada tiap-tiap jenjang pendidikan (dari Se-kolah Dasar hingga Perguruan Tinggi) ada-lah dalam keadaan seimbang. Sebab hukum penawaran dan permintaan akan berpenga-ruh pada nilai ekonomis masing-masing lu-lusan. Sebagai contoh, meskipun jenjang universitas dianggap memberikan keuntung-an ekonomis paling tinggi, jika sisi penawar-an (jumlah lulusannya) jauh melampaui per-mintaan di pasar tenaga kerja, maka nilai ekonomisnya akan menurun.

Akan tetapi berbeda dengan pendapat di

atas, Psacharapolus (dalam Kendrick, 1984: 349) menunjukkan bahwa *rate of return* uni-versitas adalah yang paling rendah diban-ding dengan jenjang pendidikan yang lain. Argumen yang diajukan adalah, meskipun keuntungan ekonomi yang diperoleh dari jenjang universitas besar, pada saat yang sama biaya penyelenggaraan universitas ada-lah sangat mahal seperti untuk penyediaan sarana gedung, laboratorium, maupun per-alatan, sehingga jika keduanya diperhitun-gkan *rate of return*-nya menjadi rendah. Di negara-negara berkembang rata-rata biaya penyelenggaraan universitas adalah 40 atau 80 kali lebih mahal daripada pendidikan dasar. Sementara lulusan universitas hanya berpenghasilan 6,4 kali lebih tinggi daripada lulusan SD (Kendrick, 1984: 360).

Untuk Indonesia perbandingan biaya pendidikan antara siswa Sekolah Dasar dan siswa Perguruan Tinggi tampak dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1 menunjukkan bahwa biaya pen-didikan Perguruan Tinggi di kota adalah hampir 8 kali biaya pendidikan Sekolah Da-

Tabel 1  
BIAYA PENDIDIKAN PER TAHUN SETIAP ANAK  
PER JENJANG PENDIDIKAN 1989  
(dalam Rupiah)

	Kota	Desa
Sekolah Dasar	59.539	28.609
SMP	131.241	79.136
SLTP Kejuruan	125.291	80.577
SMA	202.700	236.269
SLTA Kejuruan	202.453	155.913
Program Diploma I/II	541.096	223.850
Akademi	411.558	390.486
Universitas	475.129	410.984

Sumber: BPS, *Statistik Pendidikan*, Susenas 1989.



sar, sedangkan di daerah pedesaan biaya pendidikan universitas lebih mahal 14 kali dibanding dengan biaya pendidikan Sekolah Dasar. Adapun perbandingan pendapatan yang diperoleh antara pekerja yang tamat Sekolah Dasar dan lulusan Perguruan Tinggi adalah sebagai berikut:

Tabel 2

UPAH/GAJI PEKERJA/BURUH SELAMA SEBULAN MENURUT PENDIDIKAN TERTINGGI YANG DITAMATKAN (dalam Rupiah)

Pendidikan yang Ditamatkan	1989	1991
Tidak/Belum Pernah Bersekolah	29.393	37.443
Tidak Tamat SD	39.317	48.704
Sekolah Dasar	51.573	63.872
SMTp Umum	73.065	87.702
SMTp Kejuruan	93.505	102.640
SMTA Umum	94.860	121.295
SMTA Kejuruan	100.810	181.765
Diploma I/II	118.640	168.840
Akademi	149.520	191.250
Universitas	180.310	198.835

Catatan: Dihitung berdasarkan nilai median  
Sumber: BPS, *Susenas 1982, Sakernas 1989 dan 1991*

Dari Tabel 2 terlihat bahwa pada tahun 1989 pendapatan lulusan universitas adalah 6 kali gaji pekerja lulusan Sekolah Dasar, sedangkan pada tahun 1991 pendapatan pekerja lulusan universitas menjadi hanya 5 kali gaji lulusan Sekolah Dasar. Data lain menunjukkan bahwa pada tahun 1991, 98,63% dari para lulusan Sekolah Dasar yang tergolong angkatan kerja telah bekerja, sedangkan untuk lulusan universitas persentase bekerja terhadap angkatan kerja adalah 89,60% (BPS, Sakernas 1991).

Sebagaimana data yang disajikan di atas, maka negara sedang berkembang yang mem-

prioritaskan penyelenggaraan pendidikan tinggi akan memikul beban yang besar.

Perbandingan biaya di antara jenjang pendidikan yang berbeda menunjukkan bahwa di negara berkembang *rate of return* pendidikan dasar adalah lebih tinggi daripada tingkat menengah (Coombs dan Hallack, 1987: 41). Hal ini terutama karena sebagian besar masyarakat di negara berkembang masih buta huruf atau tidak bersekolah. Di Indonesia, sebesar 18,62% dari seluruh penduduk yang berumur di atas lima tahun tidak atau belum pernah bersekolah.

Dari Tabel 3 dapat dilihat masih besarnya jumlah penduduk yang belum pernah memperoleh pendidikan SD yaitu sebanyak 29.472.139 atau 18,62%. Sedangkan untuk usia 5-14 tahun masih sebanyak 7.858.311 anak belum memperoleh pendidikan Seko-

Tabel 3

PENDUDUK BERUMUR 5 TAHUN KE ATAS YANG TIDAK ATAU BELUM PERNAH BERSEKOLAH TAHUN 1990

Umur	Jumlah	Persentase
5-9	7.519.348	32,38
10-14	338.963	1,58
15-19	457.541	2,42
20-24	817.229	5,07
25-29	1.446.074	9,26
30-34	1.655.652	12,50
35-39	1.739.100	15,55
40-44	1.871.062	23,15
45 +	13.624.511	44,87
Total	29.472.139	18,62

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sensus Penduduk 1990*



lah Dasar. Hanya dengan memberikan pendidikan dasarlah mereka akan dapat membaca dan menulis. Ini berarti, mereka akan lebih mudah memahami petunjuk atau anjuran yang disampaikan pemerintah, kalau diajak bekerjasama dalam melaksanakan program-program pembangunan, misalnya mereka akan lebih mudah memahami penyuluhan di bidang kesehatan, kebersihan ataupun program kependudukan seperti mengikuti keluarga berencana. Kenyataan ini mengarah pada implikasi kebijakan yang penting yaitu pada pilihan alokasi dana pendidikan; bahwa bagi negara-negara berkembang prioritas harus diberikan pada pendidikan dasar sebagai bentuk investasi sumber daya manusia. Dengan biaya yang tidak terlalu tinggi pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan akan memperoleh kemanfaatan yang besar. Seperti halnya di Indonesia, penelitian Psacharopoulos di beberapa negara (1993: 7) menunjukkan bahwa pen-

didikan dasar memberikan *social returns* (kemanfaatan umum) tertinggi dibandingkan jenjang pendidikan lainnya.

Terlebih lagi karena pada akhirnya pendidikan universitas akan memberikan keuntungan ekonomis yang cukup besar, maka tanpa subsidi yang besar pun pendidikan tinggi akan terus berjalan dan masyarakat akan bersedia membayar biaya penyelenggaraannya. Masyarakat mempunyai kepentingan dan harapan pribadi bahwa dengan menamatkan pendidikan universitas mereka akan memperoleh pekerjaan yang layak dengan pendapatan memadai. Di samping itu menyelesaikan pendidikan tinggi masih dipakai sebagai simbol status seseorang, hal ini juga merupakan insentif bagi masyarakat untuk bersedia membiayai pendidikan mereka sendiri di tingkat universitas. Dengan demikian, tepatlah saran Bank Dunia yang di-muat dalam Laporan Bank Dunia tentang

Tabel 4

TINGKAT PENGEMBALIAN INVESTASI PENDIDIKAN MENURUT JENJANG PENDIDIKAN  
(dalam Persen)

Negara	Dasar	Menengah	Tinggi	Dasar	Menengah	Tinggi
Sub-Sahara						
Afrika	24,3	18,2	11,2	41,3	26,6	27,8
Asia	19,9	13,3	11,7	39	18,9	19,9
Eropa/Ti-						
mur Tengah/						
Afrika Utara	15,5	11,2	10,6	17,4	15,9	21,7
Amerika						
Latin	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7
OECD	14,4	10,2	8,7	21,7	12,4	12,3
Dunia	18,4	13,1	10,9	29,1	18,1	20,3

Sumber: Psacharopoulos, 1993: 7.



*East Asia Pacific*, yaitu perlunya peninjauan kembali terhadap subsidi pendidikan tinggi karena hanya menguntungkan individu penerima pendidikan dan kurang berdampak pada masyarakat luas (*Kompas*, 27 Januari 1994).

## Analisis Permintaan Tenaga Kerja

Kendati teknik Analisis Biaya Manfaat telah dipakai di beberapa negara, sejumlah bukti menunjukkan bahwa teknik ini bukan merupakan teknik yang tidak bermasalah. Pertama, pendapatan yang dipakai sebagai indikator biaya manfaat tidak dapat secara tepat mencerminkan tingkat produktivitas. Sebagai contoh, seorang pialang atau spekulan yang tidak dapat dikategorikan memiliki produktivitas tinggi justru terkadang memiliki tingkat pendapatan yang besar. Sebaliknya, seorang pegawai yang bekerja di sebuah kantor pemerintah di bagian tertentu, meskipun memiliki produktivitas yang tinggi belum tentu berpendapatan besar. Masalah kedua, *rates of return* lulusan Sekolah Dasar tidak dapat terus-menerus dipertahankan di masa depan, jika standar dan tuntutan masyarakat telah berkembang. Hal ini misalnya terlihat pada pernyataan pemerintah bahwa di masa mendatang wajib belajar akan diperpanjang menjadi dua belas tahun (*Kompas*, 4 Februari 1994).

Ketiga, jika tenaga kerja berketrampilan tinggi yang dibutuhkan karena perkembangan dan tuntutan teknologi ataupun pertumbuhan ekonomi, maka penekanan yang berlebihan pada pendidikan dasar akan mengakibatkan misalokasi sumber daya.

Misalokasi sumber-sumber ini dapat ditanggulangi, jika permintaan tenaga kerja berpengalaman di masa depan dapat dipre-

diksi dan digunakan sebagai pedoman untuk menentukan ke mana atau seberapa besar jumlah dana yang harus dialokasikan. Sebagai contoh, suatu prediksi mungkin mengindikasikan peningkatan kebutuhan akan lulusan sekolah menengah atau kejuruan. Prediksi lain mengisyaratkan perlunya memperbanyak lulusan Perguruan Tinggi untuk memenuhi permintaan pasar tenaga kerja. Jadi, prediksi tenaga kerja membekali para perencanaan di bidang pendidikan menentukan prioritas dan target yang didasarkan pada perkiraan jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan untuk memproduksi tingkat *output* dari industri tertentu atau sektor-sektor ekonomi secara keseluruhan.

Pokok permasalahan dalam pendekatan kebutuhan tenaga kerja adalah karena teknik-teknik perencanaan ini mengasumsikan adanya hubungan yang tetap dan baku antara pendidikan, macam pekerjaan dan *output*. Sementara kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antara pendidikan dan lapangan pekerjaan adalah jauh dari pasti, sangat longgar dan senantiasa berubah tergantung dari perubahan dan perkembangan masyarakat. Dalam kaitan ini terdapat dua hal yang dapat dikemukakan: pertama, bahwa peningkatan jumlah orang yang bersekolah akan meningkatkan keadaan dan kualitas pendidikan, sehingga kualitas lulusan yang baru memasuki lapangan pekerjaan akan lebih tinggi daripada kemampuan pekerja lama. Ini berarti bahwa persyaratan yang diminta untuk dapat memperoleh pekerjaan akan meningkat atau berubah, oleh karenanya kualifikasi pelamar pun akan berubah-ubah. Kedua, pemberi kerja mungkin membekali pendidikan dan latihan sebagai ganti pendidikan formal dalam usaha melengkapi pekerja dengan ketrampilan yang dibutuhkan. Dalam keadaan semacam ini sangat su-



lit mempertemukan pendidikan dengan kebutuhan di pasar kerja, yang pada akhirnya mempersulit perencanaan pendidikan untuk mengatur dan mengalokasi dana pendidikan (Psacharopoulos dan Woodhall, 1985: 85). Meskipun tampak sederhana dan mudah, tetapi fakta menunjukkan bahwa teknik perencanaan tenaga kerja adalah lemah dan mungkin mengakibatkan kekeliruan dalam menentukan prioritas alokasi keuangan, jika hal itu dipakai sebagai dasar penilaian. Dengan demikian, pendekatan ini perlu dilakukan dengan penuh kehati-hatian dan realistik.

## Indikator Tuntutan Sosial

Telah disebutkan sebelumnya bahwa cara atau bagaimana anggaran pendidikan didistribusikan akan berpengaruh pada tujuan-tujuan sosial politik suatu masyarakat. Alokasi keuangan bukanlah semata-mata masalah efisiensi dana, tetapi menyangkut pula masalah sosial dan politik. Oleh karena itu, tuntutan sosial juga merupakan faktor riil yang perlu dipertimbangkan di dalam pembiayaan pendidikan. Istilah "persamaan" dan "demokrasi", misalnya, sering dianggap sebagai cerminan tuntutan sosial yang diajukan dalam kaitan alokasi dana pendidikan. Hal ini didukung oleh Adam dan Bjork (1969: 146-147) yang menunjukkan bahwa di negara-negara Asia dan Afrika pentingnya pendidikan dasar tidak hanya didasarkan pada analisis dampak pendidikan dasar pada produktivitas nasional tetapi juga sebuah komitmen pada kesamaan dan keadilan sosial. Memperluas pendidikan dasar adalah sebuah usaha untuk menyebarkan kesempatan di antara segmen-segmen masyarakat, karena pendidikan dasar cenderung mendekatkan sumber-sumber daya dan

dana kepada kaum miskin. Di samping itu jika pendidikan dasar bisa disebarkan secara lebih merata, ini berarti bahwa lebih banyak sumber daya yang mengalir pada kelompok terbelakang dan kurang beruntung.

Kendati demikian, mengalokasi uang pada tingkat pendidikan tinggi dan menengah juga memiliki landasan yang kuat. Curle (1969: 5) mengintroduksi ide bahwa pendidikan tinggi dapat menjadi basis bagi tumbuhnya kelompok menengah yang sering dianggap sebagai suatu tahapan penting dalam proses demokrasi. Sebabnya, kelompok ini dengan latar belakang pendidikan dan kesadaran politik yang dimilikinya dapat melakukan tawar-menawar pada bidang di mana variabel politik sangat berperan. Termasuk di dalam menentukan alokasi uang pada berbagai jenjang pendidikan, di mana ekonom, pendidik ataupun perencanaan tenaga kerja hanya memiliki kontrol yang kecil. Secara demikian alokasi anggaran pendidikan, kualitas pendidikan dan tawar-menawar kekuatan politik serta demokrasi dalam masyarakat merupakan suatu keterkaitan.

## Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi

Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan selain tampak dalam berbagai jenis peraturan yang dikeluarkan, pembentukan struktur, jaringan pelayanan dan institusi, terutama akan terlihat pada besarnya subsidi atau dana yang dialokasikan bagi sektor tersebut. Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa alokasi dana tidak terlepas dari besarnya *social returns* yang diharapkan atau kemanfaatan umum yang ditimbulkan pada jenjang pendidikan tertentu. Meskipun telah ditunjukkan pada uraian sebelumnya bahwa pendidikan dasar memberikan *social return* terbesar, namun subsidi



yang besar telah diberikan pada pendidikan universitas, sebagai akibatnya jenjang pendidikan ini mempunyai *private returns* (keuntungan yang diperoleh secara pribadi) yang lebih besar daripada *social returns*-nya. Besarnya pemberian subsidi pemerintah, yang menekan biaya pendidikan dan memperbesar *private returns* ini, perlu dikaji kembali mengingat tujuan subsidi adalah untuk pemeratakan kesempatan, membantu mereka yang ingin memperoleh pendidikan tinggi akan tetapi tidak mampu membayar. Karena *private returns* yang besar, maka keterlibatan masyarakat dan sektor swasta perlu semakin didorong untuk membiayai penyelenggaraan universitas. Hal ini akan terasa semakin perlunya di waktu-waktu mendatang, karena peranan perguruan tinggi yang besar dalam upaya penguasaan dan pengembangan teknologi serta pembangunan ekonomi. Perbandingan antara subsidi pemerintah dan swasta tampak dalam tabel di bawah ini.

Perlunya pemerintah membagi tanggung jawab pelayanan pendidikan bersama sektor

swasta merupakan suatu cara untuk menampung semakin meningkatnya permintaan akan pendidikan tinggi di masa-masa mendatang dalam kondisi dana nasional yang terbatas.

Kesimpulan

Alokasi dana pendidikan dalam berbagai tingkat pendidikan amat tergantung pada prioritas-prioritas yang ditentukan secara nasional. Pemilihan prioritas tertentu tergantung pula pada tahap perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Meskipun Analisis Biaya Manfaat ataupun efisiensi maksimal dapat menjadi pedoman, akan tetapi faktor-faktor sosial dan politis yang erat melekat pada sektor pendidikan tidak dapat diabaikan. Alokasi dana pendidikan pun tidak terlepas dari tarik-menarik kekuatan antar-kelompok dalam masyarakat, falsafah ataupun komitmen yang hendak ditegakkan. Oleh karena itu indikator yang dipakai untuk mengalokasikan sumber daya pun men-

Tabel 5

BESARNYA SUBSIDI PEMERINTAH DAN SUMBANGAN SEKTOR SWASTA DALAM  
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN TINGGI DALAM PROYEKSI BERDASARKAN  
HARGA KONSTAN 1979  
(dalam Miliar Rupiah)

Tahun	Pemerintah		Swasta	
	Subsidi	Jumlah	Subsidi	Jumlah
Sampai 1975	-	26,00	-	-
1976-1978	54,60	80,60	4,00	4,00
1979-1983	192,88	273,48	28,00	32,00
1984-1988	480,97	754,45	96,00	128,00
1989-1993	1.194,51	1.947,96	298,00	426,00

Sumber: Meo dan Partoatmodjo, 1979: 96.



jadi multi dimensi, seperti indikator efisiensi, kebutuhan tenaga kerja ataupun tuntutan sosial, umpama "persamaan" atau "pemerataan". Hal ini juga terlihat dari adanya kelemahan-kelemahan yang timbul pada setiap pendekatan ataupun teknik yang dipakai, seperti Analisis Biaya Manfaat ataupun melalui Perencanaan Tenaga Kerja. Tidak ada satu pendekatan pun yang memadai jika dipakai secara sendiri-sendiri, di samping karena berbagai kelemahannya juga karena masing-masing pendekatan memiliki peneakanan yang berbeda-beda.

Oleh karena itu, rupanya penting mengkombinasikan berbagai pendekatan untuk mengatasi berbagai masalah yang muncul. Pendekatan lebih menyeluruh dan terpadu

yang memandang sistem pendidikan sebagai kesatuan dari komponen-komponen terkait, seperti ekonomi, sosial dan politik adalah penting untuk mencapai raihan pendidikan yang diharapkan dalam suatu sistem yang tepat sesuai dengan dana yang tersedia.

Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan dalam bentuk perundang-undangan, kebijakan alokasi dana maupun subsidi yang diberikan perlu diarahkan untuk memaksimalkan kesempatan memperoleh pendidikan, memaksimalkan pemanfaatan dana dan mendorong pengembangan dan pertumbuhan pendidikan tinggi yang sangat dibutuhkan di masa-masa mendatang.

## KEPUSTAKAAN

- Adam, D. dan Bjork, M.R. 1969. *Education in Developing Areas*, David Mc Kay Company, New York.
- Chee Meo, S. dan Partoatmodjo. 1979. *Higher Education in the Changing Environment*, Regional Institute of Higher Education and Development, Singapore.
- Coombs, H. 1985. *The World Crisis in Education: The View from Eighties*, Oxford University Press, New York.
- Coombs, H. and Hallack. 1987. *Cost Analysis in Education*, IBRD, Washington.
- Curle, A. 1969. *Educational Problems of Developing Societies*, Praeger Publisher, New York.
- Hallack, J. 1990. *Investing in the Future*, Pergamon Press, Oxford.
- Jamison, D.T. dan Lawrence J. Lau. 1982. *Farmer Education and Farm Efficiency*, John Hopkin University Press, Baltimore.
- Kendrick, J.W. 1984. *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*, Ballinger Publishing Company, Cambridge.
- Kompas*, 4 Januari 1994.
- Kompas*, 27 Januari 1994.
- Psacharopoulos, G. and Woodhall. 1985. *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, IBRD, Washington.
- Psacharopoulos, G. 1993. *Returns to Investment in Education*, World Bank, Washington.
- Zymelman, M. 1974. *Increasing Efficiency in Education the Reduction of Unit Cost*, Educational Finance Seminar, Jakarta.
- Zymelman, M. 1974. *Methods for Allocation Funds in Education*, Educational Finance Seminar, Jakarta.



# Dokumen

## **Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-27 Percepat Proses Membangun Saling Percaya di Kawasan Asia Pasifik**

*Tim Departemen Hubungan Internasional*

- I. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)
- II. KOMUNIKASI BERSAMA AMM
- III. PERTEMUAN ARF
  - A. Usul-usul Para Peserta ARF
  - B. Pernyataan Menlu Indonesia dan Menlu Singapura
- IV. ASEAN PMC
- V. MASALAH MYANMAR, KOREA UTARA DAN KEANGGOTAAN VIETNAM DALAM ASEAN

bil keputusan di negara-negara Asia Pasifik, karena dalam pertemuan itu ASEAN untuk pertama kali menggelar sebuah pertemuan yang secara khusus membahas masalah-masalah keamanan Asia Pasifik. ASEAN semakin percaya bahwa dirinya adalah sebuah aktor yang menentukan stabilitas dan keamanan Asia Pasifik. Ini terbukti dari salah satu pernyataan yang terdapat dalam komunikasi bersama AMM ke-27 yaitu bahwa ASEAN mempunyai komitmen terhadap prinsip dan sasaran ASEAN mengenai keamanan dan perdamaian regional. Selain itu, hasil-hasil pertemuan lima hari di Bangkok tersebut juga menunjukkan arti penting diplomasi ASEAN dalam mempercepat proses membangun saling percaya (CBMs) di kawasan Asia Pasifik.

### **I. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)**

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting - AMM*) ke-27 yang berlangsung di Bangkok tanggal 22-24 Juli lalu didahului oleh pertemuan pejabat tinggi (SOM) ASEAN tanggal 18-19 Juli 1994. Dalam pertemuan

Pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN (AMM) adalah kegiatan resmi ASEAN yang diselenggarakan menjelang setiap hari ulang tahunnya. AMM ke-27 diadakan di Bangkok mulai tanggal 22 Juli hingga 27 Juli 1994. Pertemuan ini terdiri dari tiga forum, yaitu: (1) pertemuan para Menlu ASEAN itu sendiri; (2) pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF); dan (3) pertemuan para Menlu ASEAN dengan mitra dialognya (ASEAN PMC). Pertemuan di Bangkok ini mendapat perhatian besar dari kalangan pers dan para pengam-



itu dibahas antara lain tentang bagaimana tata cara dan kapan sebaiknya Vietnam bergabung dengan ASEAN dan sikap bersama untuk menghadapi kemungkinan protes dari negara mitra dialog atas kehadiran Menlu Myanmar *Ohn Gyaw* serta masalah-masalah politik dan keamanan Asia Tenggara, seperti Laut Cina Selatan. Di samping itu juga dibahas aspek-aspek dari rancangan komunike bersama ASEAN yang akan dikeluarkan pada acara penutupan Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN ke-27. AMM ke-27 dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 25 Juli 1994 dan pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 26-28 Juli 1994 untuk membahas: (1) substansi pertemuan pertama ARF; (2) masalah keanggotaan Vietnam dalam ASEAN; (3) masalah Laut Cina Selatan; (4) penguatan kembali sikap ASEAN terhadap Kaukus Ekonomi Asia Timur (EAEC); (5) penyatuan sikap terhadap kemungkinan protes negara Barat tentang Myanmar; dan (6) masalah Kamboja.

PM Thailand, *Chuan Leekpai*, mengatakan pada pembukaan pertemuan AMM bahwa: (1) ARF mempunyai arti penting karena untuk pertama kali, ASEAN dan negara sahabatnya di Asia Pasifik mempunyai landasan untuk membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan regional; (2) ASEAN terus berupaya untuk membuat *code of conduct* bagi kerja sama regional yang melibatkan tidak saja negara-negara kawasan, melainkan juga negara-negara di luar kawasan; (3) ketahanan nasional dan ketahanan regional perlu dikembangkan sebagai landasan dalam mencapai kemajuan dan kemakmuran regional (*Kompas*, 23-7-1994).

Menlu *Ali Alatas* mengatakan bahwa negara-negara ASEAN perlu segera mewujudkan konsep ZOPFAN dan Zona Bebas Senjata Nuklir (SEANWFZ). Di samping itu ASEAN harus menerapkan program aksi ZOPFAN yang disahkan para Menlu ASEAN tahun 1993 di Singapura.

Menlu Filipina, *Roberto Romulo*, mengatakan bahwa masalah keanggotaan Vietnam dalam

ASEAN hanya persoalan waktu dan prosedur, bukan persoalan prinsip atau kebijakan. Di samping itu perluasan ASEAN bukan hanya menambah jumlah anggota menjadi tujuh, delapan, sembilan dan seterusnya, melainkan juga memperluas cakupan semangat, gaya, pendekatan, serta semua metode dan teknik yang selama ini dianut ASEAN. Mulai dari konsultasi, konsensus, pentahapan sampai dengan tidak adanya perdebatan (*Kompas*, 23-7-1994).

Menlu Malaysia, *Datuk Abdullah Badawi*, mengatakan bahwa Malaysia meminta agar memberikan peluang untuk mendorong perkembangan konsultasi-konsultasi tentang EAEC guna memperoleh masukan dari masing-masing negara calon anggota EAEC sehingga memungkinkan realisasi dari EAEC (*Kompas*, 23-7-1994). Ia juga mengatakan bahwa: (1) ASEAN dan tiga negara calon anggota EAEC yakni RRC, Jepang dan Korea Selatan sepakat untuk mengadakan konsultasi selanjutnya sebelum mengambil keputusan mengenai EAEC; (2) prinsipnya RRC, Jepang dan Korea Selatan menerima EAEC, tetapi mereka tidak ingin proses pelaksanaannya dipercepat apalagi dikawatirkan kehadiran EAEC akan memperlemah lembaga lain seperti APEC; (3) masih dibutuhkan waktu guna menjelaskan mekanisme EAEC, baik yang menyangkut masalah keanggotaan maupun tujuan dari EAEC (*New Straits Times*, 26-7-1994).

Sekjen ASEAN, *Datuk Ajit Singh* mengatakan dalam pertemuan 6+3 (enam negara ASEAN dan RRC, Jepang dan Korea Selatan) bahwa usul Malaysia tentang EAEC tidak akan menyaingi APEC yang dipimpin AS. Di samping itu EAEC akan menjadi forum konsultasi yang longgar atau merupakan kaukus dalam APEC (*The Straits Times*, 26-7-1994).

## II. KOMUNIKE BERSAMA AMM

Komunike bersama AMM mengatakan sebagai berikut: (1) komitmen pada prinsip dan sasaran ASEAN mengenai keamanan dan perdamaian



regional, khususnya yang terkandung dalam Deklarasi ASEAN tentang ZOPFAN tahun 1971, dan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama Asia Tenggara (TAC) tahun 1976, beserta komponennya yaitu Zona Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara; (2) para Menlu bertekad untuk merealisasikan prinsip dan sasaran ASEAN mengenai keamanan dan perdamaian regional melalui penerapan secara efektif Program Aksi ZOPFAN yang disahkan dalam AMM ke-26 di Singapura tahun 1993; (3) pengakuan TAC di Asia Tenggara sudah semakin luas. Bahkan kepada negara-negara di luar kawasan ASEAN kesempatan untuk mengasosiasikan diri dengan TAC akan dipermudah; (4) ARF bisa menjadi forum Asia Pasifik yang efektif guna memajukan dialog yang terbuka mengenai kerja sama politik dan keamanan di kawasan tersebut; (5) penghargaan terhadap rangkaian lokakarya tentang Laut Cina Selatan yang diprakarsai oleh Indonesia guna meningkatkan rasa saling percaya di antara negara-negara yang terkait langsung dalam sengketa wilayah di Laut Cina Selatan; (6) makna penting dari pertemuan tersebut adalah bahwa untuk pertama kalinya 10 Menlu dari wilayah Asia Tenggara telah hadir, yaitu enam Menlu ASEAN (Menlu Indonesia *Ali Alatas*, Menlu Brunei Darussalam *Pangeran Mohamed Bolkiah*, Menlu Filipina *Roberto R. Romulo*, Menlu Malaysia *Dato Abdullah Badawi*, Menlu Singapura *Shunmugam Jayakumar*, dan Menlu Thailand *Prasong Soonsiri*), tiga Menlu Indocina (Menlu Laos *Somsavat Lengsavad*, Menlu Vietnam *Nguyen Manh Cam*, dan Menlu Kamboja *Norodom Sirivudh*), serta Menlu Myanmar *Ohn Gyaw*; (7) Menlu ASEAN berharap hubungan ASEAN dengan empat negara Asia Tenggara lain dapat ditingkatkan, dan mengulangi komitmen mereka untuk membentuk Masyarakat Asia Tenggara melalui keanggotaan mereka di ASEAN; (8) Menlu ASEAN menegaskan kesiapan mereka untuk menerima keanggotaan Vietnam dalam ASEAN, dan menginstruksikan para pejabatnya dan Sekjen ASEAN untuk segera mengadakan konsultasi dengan pejabat Vietnam tentang modalitas dan pengaturannya; (9) mengulang kembali dukungan terhadap pemerintah Kamboja hasil pemilu dan memprihatinkan perdamaian dan stabilitas yang belum terlaksana; dan (10) mengutuk percobaan kudeta yang terjadi di

Kamboja bulan Juli 1994, dan menyayangkan proklamasi "pemerintahan sementara" yang dilakukan Khmer Merah (*Kompas*, 24-7-1994).

### III. PERTEMUAN ARF

Dalam pertemuan pertama ARF yang diketuai Menlu Thailand, *Prasong Soonsiri*, telah dikeluarkan pernyataan sebagai berikut: (1) penyelenggaraan ARF dilakukan setiap tahun; (2) TAC perlu dijadikan sebagai *code of conduct* dalam mengatur hubungan antar negara di kawasan Asia Tenggara; (3) TAC adalah instrumen diplomatik satu-satunya bagi pembinaan rasa saling percaya di kawasan, diplomasi preventif, serta kerja sama politik dan keamanan; (4) AS dan Korea Selatan berhasil memasukkan masalah Korea Utara ke dalam pernyataan Ketua Pertemuan ARF, meskipun mulanya ditolak oleh sebagian peserta ARF, termasuk Indonesia dan Cina; (5) usulan masalah Korea Utara yang diusulkan AS dalam pernyataan Ketua Pertemuan ARF, pentingnya non-proliferasi persenjataan nuklir dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional; (6) ARF menyambut baik kelangsungan negosiasi AS-Korea Utara dan mendukung pemulihan lebih awal dialog antar Korea (*Kompas*, 24-7-1994).

#### A. USUL PARA PESERTA ARF

Di samping itu muncul berbagai usulan lain guna membentuk suatu kerangka kerja permanen yang diciptakan untuk mencegah konfrontasi regional dalam rangka pengembangan sikap saling percaya, meliputi: (1) Transparansi Kegiatan Militer: (a) *AS dan Filipina*: pencatatan persenjataan regional termasuk anggaran militer; (b) *Jepang, Indonesia dan Filipina*: pertukaran buku putih pertahanan; (c) *Filipina, Indonesia dan AS*: mengizinkan tim peninjau dalam latihan militer; (d) *Jepang dan Filipina*: menggalakkan pertukaran militer; (e) *AS*: latihan militer bersama antar anggota dan dua atau lebih dari negara ASEAN pada waktu yang sama; (f) *Cina*: mengembangkan sikap saling percaya dan diplomasi preventif tidak dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah internal



atau masalah-masalah negara; (2) Kebijakan Keamanan: (a) *Cina*: suatu model baru hubungan antar negara bersifat saling menghormati dan hidup berdampingan secara damai. Konsultasi dan penyelesaian secara damai hendaknya dijadikan norma dalam menangani sengketa-sengketa regional. Mendukung dialog-dialog masalah keamanan secara bilateral maupun multilateral; (b) *Malaysia*: suatu kebijakan yang didasarkan pada perjanjian yang mengikat dan bersahabat; (c) *Indonesia*: konsep ZOPFAN dan kawasan bebas senjata nuklir di Asia Tenggara harus diwujudkan; (d) *Rusia*: perlu pusat pengendalian konflik dan pusat studi strategis dan sambungan langsung telepon antar anggota ARF; (e) *Jepang*: kelanjutan kehadiran AS di kawasan sangat penting; (f) *Australia*: lokakarya mengenai potensi konflik di kawasan; (3) Laut Cina Selatan: (a) *Indonesia*: lokakarya penataran informal antar pemerintah. Kerja sama dalam pencarian dan penyelamatan, pengamanan navigasi, ramalan cuaca dan eksplorasi minyak; (b) *Cina*: konsultasi bilateral dan eksplorasi bersama; (c) *Filipina*: kerja sama di bidang riset kelautan dan bola volley antar unit militer untuk mempererat persahabatan; (d) *Kamboja*: AS akan memberikan bantuan militer untuk membantu pemerintah Kamboja dalam menghadapi Khmer Merah. Cina akan memberikan bantuan ekonomi untuk membantu pembangunan kembali di Kamboja; (4) Masalah Korea Utara: (a) *Korea Selatan*: untuk mengurangi ketegangan di Semenanjung Korea perlu dialog keamanan subregional antara Korea Selatan dan Korea Utara; (b) *Jepang*: perjanjian untuk menyelesaikan masalah melalui kerja sama dengan Korea Selatan, AS dan Cina; (5) Pengendalian Senjata: (a) *Thailand*: pembentukan regim regional untuk menangkai pengembangan persenjataan; (b) *Rusia*: prinsip-prinsip bagi penjualan senjata internasional di kawasan; (c) *Cina*: seharusnya tidak ada perlombaan senjata atau penyebaran nuklir. Mendukung kawasan damai dan bebas senjata nuklir; (d) *Jepang*: mendukung perluasan perjanjian penghentian penyebaran senjata nuklir dan meningkatkan perlucutan senjata; (6) Masalah Anggota Baru: *Filipina* menyatakan bahwa Kamboja dan Korea Utara dapat diundang untuk bergabung dalam ARF pada tahap selanjutnya (*The Straits Times*, 26-7-

1994).

Pendekatan negara-negara terhadap pelaksanaan ARF: (1) *Singapura*: mendukung cara pendekatan bertahap dan membentuk hubungan yang sesuai di antara para anggota sebelum menentukan rencana yang besar; (2) *Filipina*: seharusnya membuat kemajuan pada pertemuan pertama untuk meningkatkan keyakinan dan kepercayaan dalam mencapai saling pengertian terhadap isu-isu tertentu; (3) *Thailand*: ARF dapat dimulai dari suatu pembinaan proses dasar ke arah pengembangan sikap saling percaya; (4) *Indonesia*: menghendaki pengembangan sikap saling percaya untuk mencegah kesalahan pahaman dan konflik di masa yang akan datang dan menghendaki program aksi ZOPFAN segera dilaksanakan; (5) *Malaysia*: menghendaki suatu perangkat dari prinsip-prinsip keamanan regional khususnya untuk menangani klaim konflik di Laut Cina Selatan; (6) *Australia*: menghendaki pengembangan ARF secara cepat dan mengambil langkah-langkah nyata untuk mengembangkan masalah keamanan. Di samping itu para pejabat ARF seharusnya bertemu lebih dari satu kali dalam setahun; (7) *Amerika Serikat*: mempunyai pandangan yang sama dengan Australia; (8) *Cina*: mendukung suatu pendekatan yang mendasar untuk menemukan sarana-sarana yang praktis dalam kerja sama tetapi pertemuan pertama hendaknya meletakkan suatu dasar yang baik; (9) *Vietnam*: mendukung pendekatan yang mendasar; (10) *Jepang*: ingin memulai pelaksanaan pada tingkat resmi; (11) *Rusia*: ARF agar berkembang secara perlahan-lahan, tahap demi tahap, ke arah suatu mekanisme keamanan bagi kawasan. Menghimbau pembentukan satu atau dua kelompok kerja untuk melaksanakan berbagai usulan (*The Straits Times*, 26-7-1994).

## B. PERNYATAAN MENLU INDONESIA DAN MENLU SINGAPURA

Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) cara yang terbaik untuk menciptakan kondisi yang lebih damai dan keamanan yang stabil di Asia Pasifik adalah bukan dengan membuat kembali proses Konferensi Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE) di kawasan dan juga bukan melalui gagasan prematur



rencana-rencana keamanan Pan-Asia. Ada enam langkah yang perlu ditempuh: (a) menjamin resolusi yang komprehensif dan cepat konflik-konflik di kawasan seperti di Kamboja dan Semenanjung Korea, serta pencegahan situasi konflik potensial seperti di kawasan Laut Cina Selatan; (b) memupuk perbaikan yang terus menerus dalam hubungan-hubungan di antara negara-negara besar, termasuk antara negara-negara besar dan negara-negara kawasan; (c) pengurangan tingkat dan jangkauan konfrontasi militer di kawasan, dan bekerja menuju ke sebuah perimbangan strategik baru di antara negara-negara besar pada tingkat persenjataan yang rendah; (d) mencegah proliferasi senjata-senjata nuklir dan kimia, serta secara umum mengecilkan perlombaan senjata di antara negara-negara kawasan; (e) mengembangkan sebuah pendekatan kerja sama untuk menjamin keamanan jalur-jalur laut dan jalur komunikasi. Yang termasuk dalam keamanan laut adalah: peningkatan kemampuan ASEAN dalam pengintaian maritim, keamanan maritim, pengawasan pencemaran laut, perlawanan terhadap bajak laut, dan operasi-operasi SAR; (f) mempromosikan kerja sama ekonomi yang lebih tinggi dan lebih luas di antara negara-negara kawasan Asia Pasifik, sehingga memperkuat dan menopang pertumbuhan yang dinamis dan iklim yang menguntungkan bagi kerja sama ekonomi yang sudah ada di kawasan (*Kompas*, 26-7-1994).

Menlu Singapura, *Shunmugam Jayakumar*, mengatakan bahwa pertemuan ARF berlangsung baik dan lancar. Para peserta berupaya untuk mengatasi perbedaan dan topik-topik yang kontroversial dan berusaha untuk mencapai kesepakatan. Mereka sepakat untuk: (1) menyadari bahwa mekanisme seperti ARF hendaknya dilaksanakan sebagai sarana yang bermanfaat bagi para anggotanya untuk mengantisipasi persoalan-persoalan dan dibicarakan dalam pertemuan tidak resmi; (2) pertemuan ARF berlangsung setiap tahun dan dimulai dengan SOM; (3) pertemuan ARF harus berjalan efektif dan mampu mewujudkan hasil yang konkret; (4) Singapura mengusulkan dalam pertemuan para menteri hendaknya materi pembicaraan telah disiapkan secara matang oleh panitia kerja; (5) panitia kerja persidangan terdiri dari beberapa per-

temuan antara lain: SOM, lokakarya dan pertukaran paper; (6) agenda pertemuan ARF mendatang hendaknya lebih konkret dan topik-topiknya dapat diidentifikasi, misalnya mengenai pengurangan senjata, pengendalian penyebaran senjata nuklir, pertukaran kunjungan pejabat militer dan pemusatan latihan penjaga perdamaian serta langkah-langkah untuk membangun kepercayaan; (7) ASEAN sedang mencari jalan bagi dimungkinkannya negara non-ASEAN untuk menandatangani TAC (*The Straits Times*, 26-7-1994).

#### IV. ASEAN PMC

Pertemuan ASEAN dengan ketujuh mitra dialognya (PMC) membahas masalah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) yang dianggap sebagai model organisasi regional yang dibutuhkan dalam ekonomi global dan isu yang berkaitan dengan Perjanjian Umum tentang Tarif dan Perdagangan (GATT).

Deputi Menlu AS, *Strobe Talbott*, mengatakan bahwa: (1) AS tetap komitmen terhadap APEC sebagai katalisator bagi kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik dan akan tetap menganggap ASEAN sebagai inti dalam APEC; (2) mandat APEC akan diperkuat untuk meliberalisasi perdagangan dan investasi, menempa hubungan di sektor-sektor vital seperti telekomunikasi, serta memacu sektor kegiatan swasta di seluruh kawasan Asia Pasifik; (3) walaupun APEC dan NAFTA secara komposisi dan struktur berbeda, keduanya sama-sama berfungsi untuk membuka ekonomi regional secara luas terhadap dunia; (4) pertemuan para pemimpin APEC di Seattle tahun 1993 telah membantu dalam penyelesaian Putaran Uruguay; (5) ratifikasi GATT melalui Kongres AS tidak mudah. WTO (*World Trade Organization*) baru harus bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya, seperti ILO, untuk membuka pasar dan perdagangan bebas; (5) menjamin upaya bersama untuk mempromosikan perdagangan terbuka, pertumbuhan, dan pengembangan sosial, bukan proteksionisme (*Kompas*, 27-7-1994).



Menlu Australia, *Gareth Evans*, mengatakan bahwa: (1) APEC sangat penting bagi upaya menghapus hambatan-hambatan pertumbuhan regional; (2) APEC perlu mengambil peran baru dalam integrasi ekonomi dalam perdagangan di kawasan Asia Pasifik yang lebih bebas. Peran baru APEC tersebut harus melampaui peran yang berguna bagi sebuah badan dialog dan kerja sama seperti OECD serta sebagai wahana untuk mencapai kesepakatan atas strategi fasilitas perdagangan, dan juga melampaui apa yang sudah dicapai dalam GATT atau WTO yang akan terbentuk pada tahun 1995; (3) konklusi dari perundingan Putaran Uruguay selama bertahun-tahun telah menghasilkan perjanjian perdagangan multilateral berjangka jauh; (4) total ekspor dunia dalam model ekonomi diperkirakan akan mencapai nilai sebesar US\$ 755 milyar pada akhir masa transisi dasar pada tahun 2000, dengan kenaikan sebesar US\$ 400 milyar dalam kegiatan ekonomi; (5) perdagangan antara Australia dan ASEAN telah tumbuh secara menakjubkan, hampir mencapai US\$ 10 milyar pada tahun 1992/1993 dengan ekspor Australia ke ASEAN meningkat selama 20 tahun terakhir dari 6% total perdagangan senilai US\$ 270 juta mencapai 14% atau US\$ 6,4 milyar pada tahun 1993; (6) impor Australia dari ASEAN pada periode yang sama juga mengalami pertumbuhan. Dari 2,6% total perdagangan senilai US\$ 80 juta menjadi 8% atau senilai US\$ 3,5 milyar (*Kompas*, 27-7-1994).

Komisioner Uni Eropa Urusan Hubungan Politik Eksternal yang juga menjabat sebagai Menlu Belanda, *Hans van den Broek*, mengatakan: (1) hasil akhir Putaran Uruguay pada bulan Desember 1993 telah memperkuat kepercayaan ekonomi dunia; (2) Uni Eropa sudah siap untuk memenuhi komitmen-komitmennya untuk meluncurkan WTO sesuai target tanggal 1 Januari 1995; (3) daftar-daftar subyek baru yang perlu dipertimbangkan oleh WTO yang perlu mendapat prioritas utama adalah hubungan antara perdagangan, keuangan dan kurs, serta hubungan antara perdagangan dengan perlindungan lingkungan hidup; (4) agar WTO tidak dipenuhi berbagai isu baru, tapi harus mampu untuk mengikuti perkembangan dalam dunia perdagangan; (5) pentingnya mempertimbangkan hubungan

antara perdagangan dan kondisi kompetisi ditetapkan oleh dewan legislatif nasional masing-masing, termasuk juga kondisi-kondisi sosial yang ada; (6) Uni Eropa mendukung gagasan untuk menempatkan isu-isu perdagangan dalam agenda WTO untuk menjamin perdagangan bebas dan adil, bukan untuk memperkenalkan suatu bentuk proteksionisme terselubung (*Kompas*, 27-7-1994). Sementara itu pembantu Menlu AS Urusan Ekonomi, Bisnis, dan Pertanian, *Joan E Spero*, mengatakan bahwa: (1) forum APEC merupakan pilar utama kebijaksanaan luar negeri AS dan hendaknya APEC dilembagakan; (2) AS mendukung pertumbuhan APEC dan intensitas kegiatannya; (3) Presiden Soeharto telah mengambil peranan yang kreatif dalam mewujudkan perdagangan bebas; (4) usulan Malaysia tentang EAEC belum jelas tentang bentuk pengelompokannya; dan (5) dasar kebijakan AS tentang organisasi perdagangan tetap merupakan suatu organisasi perdagangan yang orientasinya pada perdagangan terbuka dan bukan berupa blok (*The Straits Times*, 26-7-1994).

## V. MASALAH MYANMAR, KOREA UTARA DAN KEANGGOTAAN VIETNAM DALAM ASEAN

Pada acara jumpa pers gabungan ASEAN dan Negara Mitra Dialog (PMC) masalah Myanmar menjadi sorotan beberapa pihak terutama yang menyangkut masalah keprihatinan masyarakat internasional terhadap penahanan *Aung San Suu Kyi*.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan bahwa meskipun ASEAN menempuh pendekatan *constructive engagement* terhadap Myanmar, tidak berarti ASEAN menutup mata terhadap apa yang terjadi di Myanmar. Beberapa negara ASEAN juga memprihatinkan masalah penahanan *Aung San Suu Kyi*, namun soal pembebasan *Aung San Suu Kyi* hanya salah satu dari sekian banyak masalah yang harus dilakukan oleh pemerintah Myanmar.

Sedangkan Menlu Australia, *Gareth Evans*, mengatakan bahwa ada empat kondisi yang perlu dilakukan oleh Myanmar: (1) pembebasan *Aung*



San Suu Kyi dan tahanan politik lain tanpa syarat; (2) memberikan akses kepada ICRC (Komite Palang Merah Internasional) dan pelapor khusus PBB untuk menemui tahanan politik; (3) realisasi proses reformasi konstitusi di Myanmar; (4) dilaksanakannya dialog yang serius dengan Aung San Suu Kyi bagi reformasi konstitusi dan politik secara evolusi. Di samping itu Australia meminta agar ASEAN memperhatikan apa yang dilakukan Myanmar terhadap empat kondisi itu dalam melakukan pendekatan terhadap Myanmar (*Kompas*, 28-7-1994). Sementara itu, pembantu Menlu AS, *Joan E Spero* mengatakan bahwa AS mengikuti dengan seksama pendekatan *constructive engagement* yang dilakukan ASEAN dalam masalah Myanmar, dan berharap agar pendekatan itu bisa sukses (*Kompas*, 28-7-1994).

PMC menyatakan sikap terhadap masalah Bosnia-Herzegovina dan pertemuan bersejarah antara Jordania dan Israel. PMC memuji usaha yang dilakukan oleh kelompok penghubung bagi suatu penyelesaian yang bisa diterima semua pihak terhadap krisis di Bosnia-Herzegovina dan mengajak pada Serbia agar menerima rencana perdamaian kelompok penghubung tanpa syarat dan tanpa penundaan. PMC merasa gembira penyelesaian bersejarah yang dicapai oleh Jordania dan Israel dalam masalah perdamaian (*Kompas*, 28-7-1994).

Mengenai masalah Korea Utara Menlu Korea Selatan, *Han Sung-Joo*, mengatakan bahwa Korea Selatan bersikap terbuka terhadap kemungkinan dilanjutkannya rencana untuk mengadakan Konferensi Tingkat Tinggi dengan Korea Utara. Sedangkan Pembantu Menlu AS, *Joan E Spero* mengatakan bahwa AS siap untuk melanjutkan perundingan dengan Korea Utara tentang masalah nuklir.

Proses keanggotaan Vietnam untuk menjadi bagian dari organisasi regional ASEAN mulai berlangsung, dan para pejabat tinggi ASEAN dan

Vietnam telah membahasnya guna mempercepat proses tersebut. Pada perundingan tingkat pejabat tinggi tersebut akhirnya tercapai konsensus, bahwa Vietnam bisa diterima sebagai anggota penuh. Namun permasalahannya sekarang adalah kapan Vietnam bisa menjadi anggota ASEAN sepenuhnya. Ada yang berpendapat bahwa Vietnam harus masuk secepatnya, sedangkan pendapat lain mengatakan bahwa perlu dilakukan pendekatan bertahap untuk memberi waktu kepada ASEAN dan Vietnam untuk melakukan berbagai penyesuaian. Di samping itu permasalahan lain yang berkaitan dengan keanggotaan Vietnam dalam ASEAN adalah: (1) setiap tahunnya ada 200 pertemuan ASEAN yang diikuti oleh seluruh negara anggota dan pertemuan-pertemuan tersebut dilakukan berdasarkan konsensus. Permasalahannya adalah, apakah Vietnam siap untuk menerima dan melaksanakan berbagai pertemuan tersebut; (2) Vietnam perlu membuka kedutaan besar di Brunei Darussalam, sehingga mempunyai perwakilan tetap di semua negara ASEAN; (3) partisipasi negara Indocina dalam rencana CEPT bagi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA). Permasalahannya adalah Perjanjian Rencana CEPT bagi AFTA tidak mempunyai ketentuan mengenai penambahan keanggotaan baru (*Kompas*, 29-7-1994).

Wakil Menlu Vietnam, *Vu Khoan* mengharapkan negaranya bisa menyelesaikan persyaratan-persyaratan ASEAN dan permohonan resmi keanggotaan sehingga dapat diselesaikan dalam pertemuan tahunan para Menlu ASEAN tahun 1995 di Brunei Darussalam. Pihak Vietnam telah meminta seluruh dokumen yang diperlukan sebelum dan sesudah keanggotaannya di organisasi regional ini. Dokumen-dokumen yang harus dipelajari oleh Vietnam antara lain berupa Perjanjian Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA), Dana ASEAN, Sekretariat ASEAN, dan perjanjian-perjanjian ASEAN lainnya dengan negara-negara mitra dialog (*Kompas*, 29-7-1994).



## Para Penulis

- **Sударsono Hardjosoekarto.**  
Sarjana Pertanian, Institut Pertanian Bogor (1981); menyelesaikan program doktor di The University of Tokyo (1992), dengan disertasi "Political Economy of Indonesia's KUD: Study of Transaction Costs and Institutional Change with Japanese NOKYO as a Model of Comparison". Staf analis CSIS, anggota Departemen Ekonomi (sejak 1981) dan kini dosen tetap FISIP UI dan Program Pasca Sarjana UI.
- **Medelina K. Hendytio.**  
Sarjana Administrasi Negara dari FISIP, Universitas Diponegoro Semarang tahun 1984 dan MA dalam Administrasi Pembangunan dari ANU, Canberra, Australia (1993); sejak tahun 1985 menjadi anggota Departemen Sosial Budaya CSIS; peneliti dan pengamat dalam bidang manajemen sektor publik, dan masalah manajemen dan organisasi, dosen pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Atmajaya.
- **Faisal Siagian.**  
Peserta program Pasca Sarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- **M. Riza Sihbudi.**  
Sarjana Hubungan Internasional FISIP, Universitas Indonesia (1984); kini anggota Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta; Staf Peneliti dalam bidang Politik Kawasan Timur Tengah dan Indonesia; Dewan Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* & dan anggota Komisi Publikasi Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) periode 1987-1990.
- **Prijono Tjiptoherijanto.**  
Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Indonesia (1974), M.A. University of The Philippines, Filipina (1977), dan gelar doktor dari Universitas Hawaii, USA (1980). Jabatan sekarang adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi UI serta Staf Ahli Menteri Perdagangan dan Deputi Ketua Lembaga Administrasi Negara (LAN).
- **Happy Bone Zulkarnain.**  
Menyelesaikan S1 FISIP UNPAR pada tahun 1982, S2 Pascasarjana UNPAD 1992. Sekarang menjadi tenaga pengajar tetap pada FISIP UNPAR, Pengurus Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Cabang Bandung dan Pengurus Persatuan Sarjana Administrasi Cabang Bandung.



Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and  
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535